


**Gerede grond voor groei
Nieuwe impulsen voor
de bodemsanering**



**Interdepartementaal
beleidsonderzoek
bodemsanering**

Ronde 1996 – Rapport nr. 3
maart 1997

GEREDE GROND VOOR GROEI

Nieuwe impulsen voor de bodemsanering

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
BODEMSANERING

Ronde 1996 - Rapport nr. 3

Maart 1997

Inhoudsopgave

	<u>Blz.</u>
Samenvatting en aanbevelingen	
1. Introductie	1
2. Probleemanalyse en oplossingsrichtingen	3
3. Maak saneren goedkoper	
3.1 Probleemreductie: welke gevallen niet saneren	7
3.2 Beleidsvarianten met betrekking tot de saneringskeuze	9
3.2.1 Huidige beleid en gegroeide uitvoeringspraktijk	10
3.2.2 Milieurendement-variant	11
3.2.3 Gebruiksrendement-variant	12
3.2.4 Vergelijking van de diverse opties	13
3.3 Verwachtingen ten aanzien van goedkopere saneringstechnieken	18
3.4 Conclusies	19
4. Creëer meer marktdynamiek	
4.1 Inleiding	20
4.2 Opties voor wijziging van financieringssystematiek en instrumenten	20
4.2.1 Financieringssystematiek in de huidige situatie	20
4.2.2 Gemengde financiering	21
4.2.3 Bodemsaneringsfonds	24
4.2.4 Financiële faciliteiten	25
4.2.5 Fiscale faciliteiten	26
4.3 Verbetering van het juridisch instrumentarium	30
4.4 Conclusies	32
5. Consequenties voor uitvoering en organisatie van de bodemsanering	34
 <u>Bijlagen</u>	
1. Samenstelling van de interdepartementale werkgroep Bodemsanering	
2. Taakopdracht van de werkgroep	
3. Overzicht van geraadpleegde rapporten	

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

Taakopdracht en kader

Bodemverontreiniging blijkt steeds meer een obstakel voor ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Tegen die achtergrond en rekening houdend met de omvang van de bodemverontreiniging in ons land en de beschikbare rijksmiddelen in verhouding tot de problematiek heeft het kabinet een interdepartementale werkgroep opdracht gegeven het bodemsaneringsbeleid te herijken. In het onderhavige rapport worden voorstellen op hoofdlijnen gedaan, die beogen de bodemsaneringsoperatie nieuwe impulsen te geven. Nadere uitwerking van deze hoofdlijnen in een vervolgfase is nodig.

De aanbevelingen van de werkgroep hebben betrekking op het beleid ten aanzien van de sanering van bestaande verontreinigde locaties op het land. Sanering van vervuilde waterbodems alsmede het preventiebeleid ten aanzien van mogelijk nieuwe verontreiniging van locaties zijn buiten beschouwing gebleven. De aanbevelingen zijn erop gericht een bijdrage te leveren aan het verminderen van de stagnatie in de uitvoering van de saneringsoperatie. De werkgroep benadrukt, dat de aanbevelingen een versterkend effect zullen hebben op de aanpak van saneringen als deze worden gecombineerd tot een samenhangend totaalpakket.

Omvang van de bodemverontreiniging en tijdsduur van de saneringsoperatie

De omvang van de Nederlandse bodemverontreiniging bedraagt op basis van een uitgevoerde actualisatie van de ramingen van de totale kosten van de saneringsoperatie nog circa 100 miljard, met een marge van enkele tientallen procenten. Deze kosten stijgen jaarlijks met enkele honderden miljoenen als gevolg van autonome verspreiding van verontreiniging bij urgent te saneren gevallen met mobiele verontreiniging. Voortzetting van het huidige beleid betekent, dat bij de huidige totale jaarlijkse uitgaven door de samenleving voor bodemsanering van nog geen 1 miljard - waarvan circa 350 miljoen rijksmiddelen voor urgent te saneren gevallen van ernstige bodemverontreiniging - de saneringsoperatie nog circa een eeuw zal beslaan. Zelfs bij inzet van extra middelen zal de streefdoelstelling om in het jaar 2010 alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging te hebben gesaneerd of beveiligd niet kunnen worden gerealiseerd. Er zal aan volgende generaties een erfenis aan ernstige bodemverontreiniging moeten worden nagelaten.

Deze erfenis zal wel zoveel mogelijk tot aanvaardbare proporties moeten worden beperkt. Het louter achterwege laten van het saneren van bepaalde categorieën verontreinigingsgevallen biedt in verhouding tot de totaalproblematiek onvoldoende soelaas en heeft forse nadelige effecten. Gekozen is voor de lijn de inzet te richten op het verminderen van maatschappelijke stagnatie. Het streven uit milieuhygiënisch oogpunt naar een zo hoog mogelijke bodemkwaliteit wordt voorlopig op termijn gesteld en zal pas in een latere fase afhankelijk van rendementsoverwegingen en beschikbare middelen weer aan de orde komen. Vanuit macro-economisch perspectief draagt het verminderen van maatschappelijke stagnatie bij aan de economische groei. De met deze groei gegenereerde middelen stellen de toekomstige generatie in staat de bodemsaneringsoperatie verder door te zetten. Het gaat er nu onder meer om de over het algemeen hoge kosten van het saneren van locaties, waartegenover in bedrijfseconomische zin nauwelijks rendement staat, op milieuhygiënisch verantwoorde wijze omlaag te brengen, waardoor de uitvoering van de saneringsoperatie wordt bevorderd.

Herziening van het te bereiken saneringsresultaat per verontreinigde locatie

In het huidige formele beleid zoals vormgegeven in de saneringsregeling van de Wet Bodembescherming (WBB) is uitgangspunt voor het saneren een volledige verwijdering van de bodemverontreiniging. Dit houdt in herstel van de multifunctionaliteit c.q. herstel van de gebruiksfuncties voor mens, plant en dier. Alleen onder bepaalde locatiespecifieke omstandigheden kan van deze saneringsdoelstelling worden afgeweken en kunnen maatregelen worden genomen die leiden tot isoleren, beheersen en controleren van de verontreiniging (IBC-sanering). Voor deze IBC-varianten moet de sanering tenminste worden afgestemd op het huidige gebruik. De herstelvariant is vaak te duur en (sobere) IBC-varianten maken niet steeds de vervuilde locatie voldoende bruikbaar voor de beoogde functiewijziging van de bodem. In de uitvoeringspraktijk worden daarom door sommige bevoegde gezagen ook andere varianten gehanteerd in het middengebied tussen multifunctionele sanering en IBC. Deze zgn. tussenvarianten zijn afgestemd op het gewenste gebruik en maken soms forse besparingen mogelijk. De werkgroep heeft twee beleidsvarianten ontwikkeld die functiegericht saneren (afgestemd op huidig of gewenst gebruik) formeel mogelijk maken. De "multifunctioneel tenzij"-benadering wordt daarmee verlaten. Bovendien wordt systematisch onderscheid gemaakt bij de saneringsmaatregelen tussen mobiele en immobiele verontreiniging. Bij de mobiele verontreiniging wordt anders dan in het huidige beleid de verontreiniging zoveel als op kosteneffectieve wijze mogelijk is verwijderd. Bij de immobiele verontreiniging wordt verontreiniging slechts gedeeltelijk verwijderd.

Bij de eerste zgn. milieurendement-beleidsvariant geschiedt de afweging door het bevoegd gezag van de alternatieve tussenvarianten op basis van milieurendement en kosteneffectiviteit. Daarbij staat een zo hoog mogelijke bodemkwaliteit voorop. Dat betekent in de praktijk, dat bijvoorbeeld een eigenaar van een verontreinigd bedrijfsterrein niet alle verontreiniging behoeft te verwijderen, maar wel zoveel als zonder onevenredige kostenstijging kan geschieden teneinde ook gevoeliger functies als kantoren, wonen zonder tuin of recreatie zonder hersanering te realiseren.

Toepassing van het begrip milieurendement kan leiden tot een verdergaande verwijdering van de verontreiniging dan door de initiatiefnemer van de sanering noodzakelijk wordt geacht en tot een groter beslag op diens financiële middelen. Daarom wordt bij de tweede, zgn. gebruiksrendement-beleidsvariant het afwegingsproces bij de initiatiefnemer gelegd. Er dient tenminste te worden teruggesaneerd tot het uit milieu-overwegingen minimaal vereiste. Verdergaand saneren is facultatief en zal afhankelijk zijn van het belang van de saneerder om meer gebruiksmogelijkheden te realiseren en van de kosten daarvan. De rol van het bevoegd gezag bestaat eruit te toetsen, of aan het milieuhygiënisch minimaal vereiste wordt voldaan en is voor het overige vooral faciliterend. Deze beleidsvariant betekent in de praktijk, dat bijvoorbeeld de eigenaar van een verontreinigd bedrijfsterrein zoveel verontreiniging laat weghalen, dat de milieurisico's behorende bij het huidige gebruik weer toelaatbaar zijn, tenzij hij het in zijn belang acht - bijvoorbeeld om de verkoopwaarde van het terrein te verhogen - om meer verontreiniging te verwijderen. In geval later een gevoeliger functie voor de bodem moet worden gerealiseerd, is hersanering aan de orde.

Beide beleidsvarianten bieden ruimte voor substantiële verlaging van de kosten van saneringen en kunnen een bijdrage leveren aan het verminderen van de stagnatie en aan het vergroten van het draagvlak voor saneren. Nagegaan is welk effect de varianten kunnen hebben op de totale kosten van de saneringsoperatie. Daarbij is ook het effect gezien van de optie voortzetting van de gegroeide uitvoeringspraktijk. In de berekeningen is ervan uitgegaan, dat de saneringsoperatie op voorhand wordt beperkt tot de gevallen van thans ernstige bodemverontreiniging, die nu danwel in de toekomst urgent te

saneren zijn. Benadrukt zij, dat de uitkomsten vooral een bandbreedte van mogelijkheden tot kostenreductie weerspiegelen. Het gaat om een tentatief besparingsbeeld.

Kostenreductie ten opzichte van huidig beleid

	geschatte kosten in miljarden gld	kostenreductie in %
totale saneringsproblematiek	100	
totale problematiek excl. ook in de toekomst niet urgente, alsmede niet ernstige bodemverontreiniging	81	
huidige praktijk	73	10
milieurendement-variant	53	35
gebruiksrendement-variant	40	50

De twee ontwikkelde varianten en de gehanteerde probleemreductie maken het mogelijk om, uitgaande van de huidige jaarlijkse middeleninzet in de samenleving, de saneringsoperatie grosso modo binnen twee generaties af te ronden. Daarbij moet het afronden niet in absolute termen worden geïnterpreteerd. In de bodem zal in meer of mindere mate verontreiniging aanwezig blijven, zij het in concentraties die vanuit milieuoptiek nog als aanvaardbaar zijn aan te merken. Deze restconcentraties kunnen bij functiewisseling van de locatie in de toekomst aanleiding vormen tot aanvullende sanering en daarmee tot kosten die vermeden hadden kunnen worden als bij de eerste sanering verdergaand was gesaneerd. Ook stellen deze restconcentraties enige beperking aan het beheer van de bodem (bijvoorbeeld met betrekking tot mogelijk grondverzet).

Kostenverlagende saneringstechnieken

Substantiële besparingen op de kosten van sanering zijn voor bepaalde type bodemverontreiniging ook te bereiken met het ontwikkelen en toepasbaar maken van nieuwe saneringstechnieken. Met name biologische technieken voor het in de bodem (in situ) reinigen en extensieve toepassing van deze in situ saneringstechnieken bieden perspectief. Doorbraken op die gebieden zijn echter pas op langere termijn te verwachten.

Wijziging van het financieringsstelsel

Ook de financiering vormt een knelpunt waar het gaat om vermindering van stagnatie. Het beschikbaar stellen van middelen op grond van de Wet Bodembescherming uit het zgn. vangnetbudget is aan strakke voorwaarden gebonden: alleen als private financiering niet haalbaar is gebleken en de milieu-urgentie van saneren aantoonbaar is. Er kan onvoldoende worden ingespeeld op de dynamiek van de markt en de zich voordoende maatschappelijke urgentie van saneren. Tijdig saneren en ontwikkelen van verontreinigde locaties vergt vaak gezamenlijk optreden van private partijen en de overheid. Bij bedoelde publiek-private constructies en de daarbij aan de orde zijnde financiering dient het principe "de vervuiler betaalt" uitgangspunt te blijven. Vervolgens geldt het eigenaarsrisico. Waar deze beginselen niet in voldoende mate te operationaliseren zijn, kan financiële verantwoordelijkheid op basis van het profijtbeginsel worden gedeeld overeenkomstig het belang bij de sanering. Tegen die achtergrond kan worden gedacht aan een stelsel van gemengde overheidsfinanciering. Enerzijds wordt overheidsfinanciering zoveel als

verantwoord ondergebracht in specifieke sectorale regelingen, waarmee tot uiting komt dat bodemsanering onderdeel uitmaakt van andere maatschappelijke activiteiten. Anderzijds zou het WBB-budget kunnen worden beperkt tot gevallen waarbij geen of onvoldoende andere belangen zijn betrokken om een financieel sluitend saneringsplan te realiseren en genoemde individuele verantwoordelijkheid niet kan worden geoperationaliseerd.

Bodemsaneringsfonds

Wijziging van het financieringsstelsel is ook aan de orde bij de optie over te gaan tot de vorming van een privaat bodemsaneringsfonds naar analogie van het Nationaal Restauratiefonds voor monumenten. Primair doel van een saneringsfonds is het teweeg brengen van een versnelling van de aanpak van saneringen. Deze versnelling heeft tevens tot doel het afkalven van het draagvlak voor saneren in eigen beheer tot staan te brengen en de druk om de saneringen uit overheidsmiddelen te financieren te verminderen. Een bodemsaneringsfonds zou overheidsmiddelen eerder effectief kunnen laten zijn door voorfinanciering van in de toekomst beschikbare WBB-gelden en andere middelen ten behoeve van bodemsanering. Daarnaast kan ook gedacht worden aan het tegen lage rente verschaffen van leningen door bijvoorbeeld rentesubsidie of erkenning als groenbeleggingsfonds. Voor de kredietverlening op commerciële basis zouden financiële instellingen ingeschakeld kunnen worden die zelf de funding verzorgen.

Financiële en fiscale faciliteiten

Het huidige instrumentarium leunt zwaar op negatieve prikkels. Aanvulling met positieve prikkels kan een gunstig effect hebben op het activeren van derden om tot saneren over te gaan, zeker als deze prikkels tijdelijk zijn en onderdeel vormen van een totaalpakket. Diverse opties zijn onderzocht. Van de bestaande financieringsinstrumenten van het rijk ten behoeve van saneringen in eigen beheer wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt. Overwogen kan worden de cofinancieringsregeling voor "onschuldige eigenaren" van verontreinigde locaties om te zetten in een tijdelijke subsidieregeling met een vastgesteld budget, geobjectiveerde toekenningscriteria en een beperkte aanmeldingsperiode. Het beroep op de twee bestaande kredietgarantieregelingen voor het bedrijfsleven in relatie tot bodemsaneringen zou kunnen worden bevorderd door een aantal belemmeringen weg te nemen en door de regelingen via voorlichting een grotere bekendheid te geven.

Het heffen door Gedeputeerde Staten en gemeenten als bevoegd gezag van in beginsel kostendekkende leges voor de goedkeuring van saneringsplannen werkt in de praktijk voor saneerders in eigen beheer drempelverhogend. Overwogen kan worden de leges af te schaffen en het verlies aan legesopbrengst te compenseren uit het WBB-budget. Deze maatregel leidt tot verhoging van het saneringsrendement van het betreffende deel van dit budget.

Diverse mogelijkheden om op fiscaal terrein bodemsanering te stimuleren zijn globaal onderzocht en getoetst op inpasbaarheid in het huidige belastingstelsel. Twee mogelijkheden bieden perspectief: een additionele voorwaarde voor de huidige fiscale reservering door ondernemers van saneringsmiddelen die tijdiger reserveren mogelijk maakt en uitbreiding - zonodig onder voorwaarden - van de regeling groen beleggen met bodemsaneringsprojecten. Twee andere fiscale opties, verlaging van het BTW-tarief voor bodemsaneringsactiviteiten en een bestemmingsheffing op het in gebruik nemen van schone grond, worden reeds gezien door de werkgroep "Vergroening van het belastingstelsel".

Verbetering van het juridisch instrumentarium

Om de verantwoordelijkheid voor saneren te effectueren is juridische regelgeving onmisbaar. Het huidige instrumentarium blijkt onvoldoende effectief, op een viertal punten is aanvulling nodig. Ervaringen met cluster- en branche-aanpak leert, dat een gezamenlijke aanpak van bodemverontreiniging grote financiële en andere voordelen biedt. Een juridische regeling voor clustering van saneringsgevallen kan de totstandkoming van samenwerking ondersteunen. Een regeling voor vervreemding en bedrijfsbeëindiging kan in gevallen van grondtransacties de noodzakelijke duidelijkheid voor betrokken partijen over ondermeer aansprakelijkheid voor bodemverontreiniging verschaffen. Versterking van het bevels- en kostenverhaalsinstrumentarium door bijvoorbeeld een administratief verhaalsrecht voor de overheid kan huidige onzekerheden en beperkingen verminderen en de effectiviteit van dit instrumentarium vergroten. Daarnaast is er ook aanleiding de slechts beperkte mogelijkheid voor de eigenaren om saneringskosten te verhalen op voorgangers en veroorzakers te vergroten met het opnemen van een regresrecht in de WBB of in het Burgerlijk Wetboek.

Doelmatiger uitvoering en organisatie van de bodemverontreiniging

De beleidsvarianten die de werkgroep heeft ontwikkeld ten aanzien van het afwegingsproces met betrekking tot de saneringsdoelstelling per locatie maken een betere afstemming mogelijk op de lokale behoefte. Daarvan kan een positieve uitwerking op de uitvoering van het beleid worden verwacht. Mogelijkheden van een gebiedsgerichte (in aanvulling op gevalserichte) aanpak die beter aansluit bij maatschappelijke processen moeten worden uitgebuit. Actief bodembeheer en clusteraanpak bieden mogelijkheden tot geografische schaalvergroting.

De ondersteuning van saneerders in eigen beheer zou kunnen worden verbeterd door de oprichting van een bodemsaneringsontwikkelingsmaatschappij (BOSOM), die als intermediair tussen probleemhebbers, uitvoerders en overheden fungeert. Door bundeling van kennis en financiële middelen en clustering van de aanpak van gevallen kunnen belangrijke kostenvoordelen worden behaald. Bovendien kan een BOSOM administratieve lasten van de saneerder overnemen.

Door het eenmalige karakter van saneringen in eigen beheer is het zicht op het marktaanbod aan saneringstechnieken onvoldoende. De werkgroep onderschrijft dan ook de aanbeveling van de Commissie Coördinatie en Cofinanciering Bodemonderzoek over te gaan tot het instellen van een kennisplatform, waar vraag en aanbod samenkomen en beschikbare fundamentele en strategische kennis praktische toepassing vinden. Regionale of branchegewijze bundeling van de activiteiten ter beoordeling van de toepassing van de resultaten van onderzoek en ontwikkeling kan voordelen opleveren voor het ontwerpen van bijzondere saneringsconcepten voor specifieke verontreinigingssituaties.

Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van het interdepartementale beleidsonderzoek komt de werkgroep tot een aantal aanbevelingen. Deze worden onderstaand weergegeven.

1. De afwegingssystematiek ten aanzien van de vaststelling van de saneringsdoelstelling voor een verontreinigde locatie en als gevolg daarvan de wijze van saneren moeten worden herzien. Bij de uitwerking van de twee hiertoe ontwikkelde beleidsvarianten worden zo mogelijk de voordelen van beide gecombineerd.

2. De ontwikkeling en toepassing van nieuwe kostenbesparende saneringstechnieken moet worden bevorderd, onder meer door organisatorische maatregelen.
3. Een particulier bodemsaneringsfonds in analogie met het Nationaal Restauratiefonds voor monumenten kan een bijdrage leveren aan een versnelling van de saneringsoperatie. De voorwaarden waaronder een dergelijk fonds zou moeten werken, moeten nader worden onderzocht.
4. Het financieringsstelsel voor de bodemsanering komt in aanmerking voor wijziging in de zin dat een gemengd stelsel van financiering ontstaat, waarbij evenwichtige toepassing van het principe "de vervuiler betaalt", het eigenaarsrisico en het profijtbeginsel wordt nagestreefd.
5. De cofinancieringsregeling en de twee kredietgarantieregelingen voor bodemsanering komen voor verbetering in aanmerking. Overwogen kan worden de leges voor de goedkeuring van saneringsplannen af te schaffen en de gederfde opbrengsten te compenseren uit het WBB-budget. De mogelijkheid van een additionele voorwaarde voor de huidige fiscale reservering door ondernemers van saneringsmiddelen en de mogelijkheid van uitbreiding van de regeling groen beleggen met bodemsaneringsprojecten moeten nader worden bezien.
6. Het juridisch instrumentarium wordt uitgebreid met een regeling voor branche- en gebiedsgewijze clustering, met bepalingen ten aanzien van bodemverontreiniging bij vervreemding en met een verhaalsrecht voor de sanerende eigenaar (regresrecht). Het bevels- en verhaalsinstrumentarium wordt verbeterd.
7. De vernieuwingsvoorstellen vergen veranderingen in de uitvoering en organisatie van het beleid. De mogelijkheden moeten worden onderzocht en uitgewerkt voor meer gebiedsgerichte aanpak, actief bodembeheer, het opzetten van een bodemsaneringsontwikkelingsmaatschappij en een platform voor vraag en aanbod van technologische kennis.
8. Voor de verdere uitwerking van de voorstellen tot een samenhangend totaalpakket aan maatregelen ware zoveel mogelijk aan te sluiten bij de activiteiten van het lopende beleidsvernieuwingsproces BEVER.

De werkgroep acht het ter voorkoming van een voortgaande afwachtende houding bij partijen van belang, dat de aanbevelingen worden gepresenteerd als een wijziging waarmee de randvoorwaarden voor het bodemsaneringsbeleid voor langere tijd worden vastgelegd. Er moet geen perspectief zijn op mogelijke versoepeling in de toekomst. De financiële prikkels worden in de tijd afnemend aantrekkelijk gemaakt teneinde saneerders te stimuleren nu initiatieven te nemen.

1. Introductie

Bodemverontreiniging kan risico's opleveren voor mensen, voor ecosystemen en voor economische functies. Bodemverontreiniging beperkt de bruikbaarheid van percelen of gebieden. Er wordt de laatste jaren onvoldoende gesaneerd in vergelijking tot de maatschappelijke behoefte. Bodemverontreiniging blijkt steeds meer een obstakel voor ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Maatschappelijke processen dreigen te stagneren, ambities zoals neergelegd in beleidsnota's op terreinen als milieubeleid, woningbouw en infrastructuur komen in het gedrang. Tegen die achtergrond en rekening houdend met de omvang van de bodemverontreiniging in ons land en de beschikbare rijksmiddelen in verhouding tot de problematiek heeft het kabinet een interdepartementale werkgroep opdracht gegeven het bodemsaneringsbeleid te herijken¹.

In het onderhavige rapport doet de werkgroep verslag van haar bevindingen. Voorstellen worden gedaan die beogen de bodemsaneringsoperatie nieuwe impulsen te geven. Gerapporteerd is op hoofdlijnen: de beschikbare onderzoekstijd liet niet toe alle voorstellen nader uit te werken. Concretisering in een vervolgfase is nodig. De werkgroep acht het van belang reeds thans een rapport uit te brengen, opdat zo spoedig mogelijk besluitvorming over de voorstellen op hoofdlijnen kan plaatsvinden.

Centraal in de taakopdracht staat een herdefiniëring van de positie van de rijksoverheid. Deze is nog steeds de belangrijkste drager van de kosten van de bodemsaneringsoperatie. Een steviger verankering van bodemsanering in overige maatschappelijke processen is vereist en vraagt een breed scala van kostendragers en integratie van het bodemsaneringsbeleid in andere beleidsterreinen. Deze mogelijkheden doen zich onder andere voor bij ontwikkeling van (woning-)bouwlocaties, de economische ontwikkeling van steden, herstructurering van regio's en landinrichting. In het onderzoek is nagegaan hoe een verschuiving van overheidsbetrokkenheid naar marktdynamiek kan worden bewerkstelligd en een groter maatschappelijk en financieel draagvlak voor de aanpak van bodemsanering kan worden gerealiseerd. Voorstellen zijn ontwikkeld waarvan sommige een vrij ingrijpende wijziging van het huidige saneringsbeleid betekenen.

De voorgestelde verbeteringen of aanpassingen van het beleid zullen vooral effect hebben indien deze integraal onderdeel uitmaken van een totaal pakket aan samenhangende maatregelen. Daarbij zullen de beleidswijzigingen voor langere tijd moeten worden vastgelegd. Voorkomen moet worden, dat bij de doelgroepen een afwachtende houding ontstaat vanuit de gedachte, dat op termijn een verdere versoepeling van het beleid niet uit te sluiten is.

Het onderzoek heeft zich toegespitst op de erfenis van opgetreden ernstige bodemverontreiniging. Bodemverontreiniging ontstaan na de inwerkingtreding van de Wet Bodembescherming per 1 januari 1987 en het bestaande bodempreventiebeleid waren geen onderwerp van beschouwing. De uitkomsten van het onderzoek beogen aan het saneringsbeleid voor nieuwe verontreinigingen en aan de preventie op geen enkele wijze afbreuk te doen. De werkgroep heeft zich geconcentreerd op de landbodemsanering. De bodemverontreiniging van de Nederlandse wateren is niet aan de orde gesteld, omdat de aard van de problematiek, het gevoerde beleid en de financiering

¹ De samenstelling van de werkgroep en de taakopdracht zijn weergegeven in resp. bijlage 1 en 2.

sterk afwijkt en van stagnatie van de ruimtelijke en economische ontwikkelingen uit hoofde van vervuilde waterbodems in veel mindere mate sprake is.

Het rapport is als volgt ingedeeld. In hoofdstuk 2 wordt een analyse van de stagnatieproblematiek gegeven en worden de door de werkgroep aangedragen oplossingsrichtingen "maak saneren goedkoper" en "creëer meer marktdynamiek" kort samengevat. In de hoofdstukken 3 en 4 worden deze oplossingsrichtingen successievelijk verder toegelicht en uitgewerkt tot voorstellen/beleidsvarianten, deels in de vorm van opties voor verbetering van het beleid en deels in de vorm van concrete beleidsaanpassingen, die in enkele gevallen wetswijziging zullen vergen. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de consequenties voor de uitvoering en organisatie van de bodemsaneringsoperatie.

2. Probleemanalyse en oplossingsrichtingen

Knelpunten

Er zijn de laatste jaren diverse evaluatiestudies en onderzoeken naar de knelpunten in het bodemsaneringsbeleid en naar de oorzaken van de stagnatie verricht². Daaruit valt af te leiden, dat het aantal knelpunten groot is. Tevens kan worden geconstateerd dat er een zekere consensus is over de vraag welke knelpunten als de meest belangrijke kunnen worden aangemerkt. Deze kunnen in hun onderlinge relatie als volgt worden samengevat.

- * Het draagvlak voor vrijwillig saneren in eigen beheer van verontreinigde locaties is beperkt en brokkelt af. Het draagvlak staat onder druk vanwege de over het algemeen hoge kosten van saneren, waarop in bedrijfseconomische zin nauwelijks rendement is te behalen. Uitstel van saneren in die situatie loont, omdat het juridisch instrumentarium van het rijk en de bevoegde gezagen onvoldoende effectief is. Uitstel is ook geënt op de verwachting dat nieuwe saneringstechnieken in de toekomst saneren goedkoper zullen maken en/of de regelgeving met betrekking tot de saneringsdoelstelling ("hoe schoon saneren") op termijn wel zal versoepelen. Ten algemene wordt het saneringsbeleid als onduidelijk ervaren, er is bovendien sprake van onjuiste beeldvorming over de vrijheidsgraden ten aanzien van het te bereiken saneringsresultaat. Daarnaast leeft bij bedrijven en andere saneerders in eigen beheer soms het gevoel, dat de overheden met twee maten meten in de zin, dat deze voor zichzelf minder streng zijn ten aanzien van het kiezen van de saneringsdoelstelling voor een locatie en het tijdstip van saneren. Tenslotte is er tussen overheid en ondernemers ook sprake van een afwijkende probleemperceptie.
- * Van de financieringsinstrumenten van het rijk ten behoeve van saneringen in eigen beheer (cofinanciering en kredietgarantie) wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt. Er gaan van deze instrumenten onvoldoende stimulansen uit. Medefinanciering van saneringen door de overheid is slechts in beperkte mate mogelijk. Alleen voor de milieu-urgente gevallen van ernstige bodemverontreiniging (groot actueel risico voor mens en/of milieu dan wel voor verspreiding), waarbij de eigenaar/gebruiker van de grond onschuldig is aan de verontreiniging kunnen bijdragen uit het bodemsaneringsbudget worden verstrekt. Reden daarvan vormt de strikte scheiding in de Wet Bodembescherming (WBB) voorzover het de financiering betreft tussen enerzijds saneringen in eigen beheer door bedrijven en anderzijds saneringen **door de overheid**. Het jaarlijks beschikbare WBB-budget van circa 350 miljoen (exclusief apparaatskosten) fungeert louter als vangnet voor de milieu-urgente gevallen, waarbij geen veroorzaker van de verontreiniging valt aan te wijzen en de sanering niet door de markt/derden wordt aangevat. Het grote aantal van die gevallen die voor financiering uit het budget in aanmerking komen alsmede de hoge kosten per geval leveren gegeven het beschikbare budget een financieringsvraagstuk op. Tot nu toe wordt in dat vraagstuk een uitweg gevonden door noodgedwongen te kiezen voor vertraging en uitstel.
- * Bij saneringen van urgente maar ook niet-urgente gevallen waarbij ook andere dan milieubelangen gebaat zijn bij de sanering - zoals projectontwikkeling in stedelijke gebieden door

² Bijlage 3 bevat een overzicht van de voornaamste onderzoeksrapporten waarvan de werkgroep heeft kennisgenomen.

marktpartijen waarbij ten aanzien van de bodemsanering samenloop is met andere activiteiten - ontbreekt het in de praktijk aan eenduidige milieuhygiënische en financiële handvatten om sluitende afspraken te maken over de aanpak van bodemverontreiniging. Hierdoor nemen zowel de betrokken overheden als marktpartijen veelal een afwachtende en risicomijdende houding aan, met het uiteindelijk bewerkstelligen van rijksfinanciering als doel. De realisatie van de betreffende maatschappelijke activiteit wordt hierdoor vertraagd.

Actualisering van de kosten van de bodemsaneringsoperatie

Vertraging en uitstel van saneringen kunnen niet alleen leiden tot stagnatie van maatschappelijke ontwikkelingen en tot maatschappelijke schade, maar kan ook stijging van de kosten van de bodemsaneringsoperatie in de hand werken, omdat door autonome verspreiding van bestaande verontreiniging de totale verontreinigingsomvang in ons land toeneemt. Dat deze autonome verspreiding een belangrijk probleem is blijkt ook uit de resultaten van een herberekening/actualisering in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) van de omvang van de Nederlandse bodemverontreiniging. Deze resultaten kwamen ten tijde van het onderzoek van de werkgroep beschikbaar. De totale omvang aan verontreinigde landlocaties (de verontreinigde waterbodems zijn buiten beschouwing gebleven) kan qua saneringskosten op basis van een aantal aannamen, rekening houdend met een aantal onzekerheden en uitgaande van de aanpak van saneringen volgens het formele beleid ten aanzien van het te bereiken saneringsresultaat, worden ingeschat op circa 100 miljard. Daarvan heeft ruim 58 miljard betrekking op milieu-urgente ernstige bodemverontreiniging, 28 miljard op niet-urgente ernstige bodemverontreiniging en 14 miljard op niet-ernstige bodemverontreiniging. Jaarlijks nemen volgens de berekeningen de kosten door autonome verspreiding van verontreiniging bij urgente gevallen met mobiele verontreiniging (circa 75% van die gevallen) met enkele honderden miljoenen toe. Bij de actualisering is uitgegaan van voortzetting van de huidige bodemsaneringspraktijk met het rijk nog steeds als voornaamste kostendrager. Geabstraheerd is van het mogelijke effect van goedkopere saneringstechnieken in de toekomst. Gelet op de onzekerheden moeten de bedragen met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd. Rekening moet worden gehouden met een marge van enkele tientallen procenten naar boven of naar beneden.

Naast lokale bodemverontreiniging is ook sprake van grootschalige diffuse bodemverontreiniging in stedelijke of landelijke gebieden. Het betreft hier ruimtelijk homogeen verdeelde verontreiniging zonder duidelijke kern. De verontreinigde stoffen zijn vrijgekomen uit een bron, proces of handeling (bijvoorbeeld ophogen) en over grote oppervlakten op of in de bodem terecht gekomen. Deze vorm van bodemverontreiniging kan ook een stagnatiefactor vormen bij maatschappelijke processen. De jaarlijkse schade als gevolg van diffuse verontreiniging bij bijvoorbeeld grondverzet of herrichting in stedelijk gebied bedraagt tenminste 60 miljoen door ernstige bodemverontreiniging en minimaal 45 miljoen vanwege niet-ernstige verontreiniging.

Ernst van de problematiek

De actualiseringsuitkomsten benadrukken in ieder geval nog eens de ernst van de problematiek. Voortzetting van het huidige formele beleid betekent, dat bij de huidige totale jaarlijkse uitgaven voor bodemsanering van circa 1 miljard³ en bij de huidige saneringstechnieken de saneringsoperatie nog bijna een eeuw zal beslaan, hetgeen neerkomt op vier generaties van 25 jaar elk. Dat staat haaks op de milieuhygiënische doelstellingen om binnen één generatie, in casu in 2010, de urgente gevallen van ernstige bodemverontreiniging te hebben gesaneerd dan wel tenminste te hebben voorzien van tijdelijke beveiligingsmaatregelen en voor de niet-urgente gevallen van ernstige bodemverontreiniging waar nodig tijdelijke beveiligingsmaatregelen te hebben genomen.

Intensiveren van de saneringsoperatie teneinde de doelstelling binnen het gestelde tijdsbestek toch te realiseren of althans in beeld te houden, stuit op zowel financiële als technologische barrières. De beschikbare overheidsmiddelen zijn onvoldoende om in de maatschappelijke vraag naar saneringen te voorzien. Saneringstechnieken en -methodes die de saneringskosten aanzienlijk kunnen verlagen zijn weliswaar in ontwikkeling, maar mogelijke doorbraken op dat terrein zijn pas op langere termijn aan de orde (par. 3.3). Daarnaast beperkt ook de hierboven gesignaleerde afbrokkeling van het maatschappelijke draagvlak voor het vrijwillig in eigen beheer saneren de mogelijkheden tot intensivering van de operatie.

Erfenis voor toekomstige generaties

Het inzetten van extra overheidsgelden kan de problematiek uiteraard verlichten. Maar zelfs al zou het jaarlijks beschikbare overheidsbudget of de totale financiële saneringsinspanning in ons land worden verdubbeld dan nog zal het ambitieniveau niet binnen afzienbare termijnen kunnen worden gerealiseerd. Dit leidt tot de conclusie, dat als realiteit moet worden geaccepteerd, dat aan volgende generaties een erfenis aan ernstige bodemverontreiniging zal moeten worden nagelaten. De vraag is vervolgens hoe deze erfenis tot aanvaardbare proporties kan worden beperkt.

Genoemde vraag heeft betrekking op een complexe en veelomvattende materie. Diverse opties zijn denkbaar, elk met voor- en nadelen op zowel milieuhygiënisch als op maatschappelijk-economisch gebied. Gekozen kan worden voor voortzetting van het huidige beleid, waarbij zo "schoon" mogelijk wordt gesaneerd. De volgende generatie zal dan kunnen beschikken over een aantal bodems waarvan de potentiële gebruiksmogelijkheden zoveel mogelijk zijn hersteld. De erfenis aan ernstige bodemverontreiniging zal naar het zich laat aanzien echter aanzienlijk zijn. De kans is groot, dat de maatschappelijke stagnatie als gevolg van bodemsanering niet vermindert en de totale kosten van de saneringsoperatie blijven stijgen als gevolg van de autonome verspreiding van mobiele verontreiniging. Daartegenover staat de optie de saneringsinspanning vooral te richten op het beheersen van de bodemverontreiniging. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan het terugdringen of opheffen van de autonome verspreiding en de daaraan gerelateerde kostenstijging en het beperken van blootstellingsrisico's tot het absoluut noodzakelijke. Voor het overige is de hoop gevestigd op technologiedoorbraken die tot kostenverlaging

³ Voor 1997 zijn deze uitgaven als volgt geraamd: ministerie VROM (WBB-budget incl. FES-bijdrage voor VINEX) ca. 400 mln, andere departementen ca. 200 mln, bijdrage andere overheden ca. 40 mln en derden ca. 300 mln.

kunnen leiden, waardoor meer saneringen mogelijk worden.

Een middenweg vormt de keuze de inzet te richten op het verminderen van de maatschappelijke stagnatie en de doelstelling "Nederland schoon in één generatie" op termijn te stellen. Het streven uit milieuhygiënisch oogpunt naar een zo hoog mogelijke bodemkwaliteit wordt derhalve voorlopig op termijn gesteld en zal pas in een latere fase afhankelijk van rendementsoverwegingen en beschikbare middelen aan de orde komen. Vanuit macro-economisch perspectief draagt het verminderen van maatschappelijke stagnatie bij aan de economische groei. De met deze groei gegenereerde middelen stellen de toekomstige generatie in staat om - met eventueel ontwikkelde goedkopere saneringstechnieken - de bodemsaneringsoperatie verder door te zetten en zo mogelijk af te ronden. Laatstgenoemde optie acht de werkgroep de meest reële. Deze is derhalve als uitgangspunt gehanteerd voor het ontwikkelen van voorstellen.

Oplossingsrichtingen

Conform de taakopdracht zijn de voorstellen van de werkgroep, al dan niet in de vorm van beleidsvarianten, gericht op verbetering van het rendement van de beschikbare middelen voor bodemsanering. Deze vormen de uitwerking van twee oplossingsrichtingen om de stagnatie te verminderen. Deze kunnen als volgt worden samengevat:

- A maak saneren goedkoper: versoepel de saneringsdoelstelling per locatie en verhoog daarmee tevens het maatschappelijk draagvlak, en ga na welke verwachtingen gesteld kunnen worden aan de toepassing en ontwikkeling voor goedkopere saneringstechnieken;
- B creëer meer marktdynamiek: vergroot de deelname van andere kostendragers in de saneringsoperatie en creëer sterkere financiële prikkels binnen verbeterde juridische (aansprakelijkheids-)voorwaarden.

Deels zijn deze oplossingsrichtingen ook aan de orde in het proces van beleidsvernieuwing bodemsanering BEVER dat door de overheden (provincies, gemeenten en departementen) in 1995 in gang is gezet. Naast decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn in BEVER ook projecten geëntameerd op het terrein van het normatief kader, het financieel-juridisch kader, procedure-afstemming en kwaliteitsborging. Waar mogelijk en zinvol is door de werkgroep in het onderzoek gebruik gemaakt van de resultaten die in het BEVER-proces beschikbaar zijn gekomen.

3. Maak saneren goedkoper

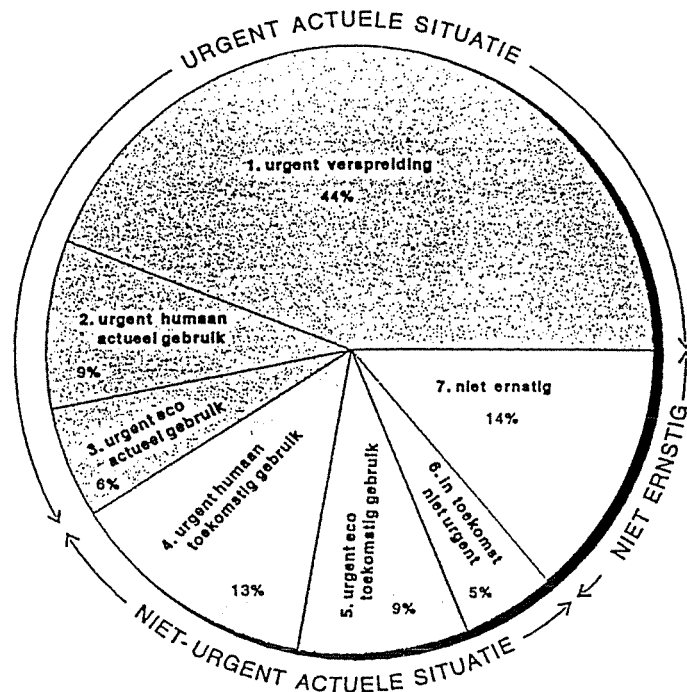
3.1 Probleemreductie: welke gevallen niet saneren

Alvorens over te gaan tot het uitwerken van mogelijkheden die het saneren goedkoper kunnen maken heeft de werkgroep zich eerst gebogen over de vraag of de totaalproblematiek van de bodemsaneringsoperatie qua kosten in relatie tot het tijdsaspect tot overzichtelijker proporties kan worden teruggebracht. Het tijdsaspect heeft daarbij betrekking op het aantal generaties dat zich, uitgaande van de huidige saneringsinspanningen in financiële zin, zal moeten bezighouden met de saneringsoperatie. Deze vraag laat zich herleiden tot de meer concrete vraagstelling: biedt het achterwege laten danwel naar de verre toekomst verschuiven van de aanpak van bepaalde categorieën saneringsgevallen soelaas in het reduceren van de totale kosten van de saneringsoperatie voorzover het de lokale, niet-diffuse verontreiniging van landbodems betreft.

Taartdiagram

Bovenbedoeld vraagstuk kan worden verhelderd met het volgende diagram. Daarin is de lokale bodemverontreiniging in ons land op basis van een aantal criteria nader gecategoriseerd en zijn de categorieën weergegeven overeenkomstig hun aandeel in de totale kosten van de saneringsoperatie voor de Nederlandse samenleving. Deze bedragen zoals aangegeven in hoofdstuk 2 voor de lokale verontreiniging ruwweg 100 miljard. Onderscheid is gemaakt tussen ernst van de bodemverontreiniging en urgentie van saneren, tussen de aanwezigheid van (overschrijding van) humane blootstellingsrisico's (voor de mens), ecologische blootstellingsrisico's (voor plant en dier) en verspreidingsrisico's, en tussen huidig en toekomstig gebruik van de verontreinigde locaties.

De "taartpunten" 1, 2 en 3 van het diagram met een totale kostenomvang van circa 58 miljard omvatten alle saneringsgevallen die thans bij het huidige gebruik (actuele situatie) van de locaties als urgent te saneren, zijn aan te merken. De gevallen waarvan sanering urgent is vanwege de risico's van verspreiding (taartpunt 1) vormen de grootste kostenfactor van de saneringsoperatie (circa 44 miljard oftewel circa 45% van het totaal) en zijn ook de bron van de eerder gesignaleerde stijging van de kosten van de operatie als gevolg van autonome verspreiding van verontreiniging. De taartpunten 2 en 3 omvatten de thans urgent te saneren ernstige bodemverontreiniging vanwege blootstellingsrisico's voor de mens (taartpunt 2) en plant en dier (taartpunt 3). De taartpunten 4,5 en 6 zijn de gevallen van ernstige bodemverontreiniging, waarvan sanering in de actuele situatie niet urgent is. De taartpunten 4 en 5 vormen de gevallen die bij wijziging van de bestemming van de locatie in de toekomst urgent zullen worden vanwege resp. humane en ecologische risico's. Taartpunt 7 betreft de gevallen van niet-ernstige bodemverontreiniging.



Duur van de saneringsoperatie

In het huidige beleid wordt aan alle taartpunten c.q. categorieën saneringsgevallen aandacht besteed, maar de door de overheid gestuurde WBB-aanpak houdt zich met name bezig met de urgent te saneren ernstige bodemverontreiniging. Overwogen zou kunnen worden de saneringsoperatie te beperken tot het saneren van nu en bij toekomstig gebruik (na functiewisseling) urgente locaties, waarbij de urgentie is gebaseerd op verspreiding van mobiele verontreiniging en actuele en toekomstige humane (blootstellings-)risico's, derhalve een beperking van de saneringsinspanning tot de taartpunten 1,2, en 4 van het diagram. Door geen rekening (meer) te houden met gevallen die op grond van ecologische risico's nu of in de toekomst urgent zijn, met gevallen van ook in de toekomst niet - urgente ernstige bodemverontreiniging en gevallen van niet-ernstige bodemverontreiniging is een verlaging van de kosten van de saneringsoperatie te bereiken van ongeveer 35% (circa 35 miljard). De kostenstijging als gevolg van autonome verspreiding van mobiele verontreiniging wordt opgeheven. Het uitvoeren van de operatie vergt dan toch nog een tijdsbestek van bijna drie generaties (circa 65 jaar) als de huidige jaarlijkse financiële inspanning dezelfde omvang houdt en de normstelling voor het te bereiken saneringsresultaat per locatie blijft gehanteerd op de wijze zoals wettelijk is voorgeschreven.

Bovenaangegeven probleemreductie heeft een fors nadelig effect. Door het achterwege laten van bodemsanering vanwege ecologische blootstellingsrisico's zullen milieu-urgente projecten zoals bijvoorbeeld de bodemverontreiniging in de uiterwaarden en de cadmiumverontreiniging in de Kempen niet kunnen worden uitgevoerd. Ook zal stagnatie optreden bij de aanpak van groot-schalige ernstige bodemverontreiniging in stedelijke en landelijke gebieden voor projecten ten behoeve van de realisatie van de ecologische hoofdstructuur, strategisch groen en recreatiepro-

jecten alsook de realisatie van stedelijk openbaar groen. Bovendien zullen de niet in uitvoering komende saneringsmaatregelen voor bijvoorbeeld voormalige stortplaatsen een negatieve uitwerking hebben op het preventieve beleid voor deze stortplaatsen. Landinrichting en ruilverkaveling kunnen stagneren en de beheerskosten van natuurgebieden kunnen sterk toenemen.

Een mogelijkheid is ook de actueel urgente en bij wijziging van bodemgebruik urgent te saneren ernstige bodemverontreiniging vanwege ecologische risico's (resp. de taartpunten 3 en 5) wel aan te pakken en de daaruitvloeiende extra kosten ten opzichte van eerdere vermelde probleemreductie te verminderen door het aantal te saneren gevallen van taartpunt 4 te limiteren. Dit taartpunt van bij wijziging van bodemgebruik urgent te saneren ernstige bodemverontreiniging op grond van humane blootstellingsrisico's betreft de ontwikkeling van woon- en werklocaties. Gedacht kan worden aan begrenzing van het aantal aan te pakken gevallen tot VINEX- en actualisering VINEX-locaties, ruimtelijk prioritaire locaties, reeds aangewezen zgn. sleutelprojecten in het kader van herijking Beleid voor Stadsvernieuwing in de Toekomst (BELSTATO). Van deze locaties is het toekomstig gebruik reeds bekend, omdat over de aan de orde zijnde functiewisseling reeds besluitvorming heeft plaatsgevonden of zal plaatsvinden. Deze beperking verlaagt de saneringskosten van de taartpunt 4 met circa 9 miljard. Deze optie van reductie van de saneringsoperatie tot de taartpunten 1 tot en met 5, waarvan 4 begrensd, levert een verlaging van de totale kosten op van rond 28%, met als belangrijk nadeel dat bodemsanering ten behoeve van woningbouw en werklocaties sterk is gelimiteerd tot de aangegeven projecten.

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken, dat probleemreductie in de vorm van het achterwege laten van het saneren van bepaalde categorieën saneringsgevallen de duur van de bodemsaneringsoperatie onvoldoende kan terugbrengen en aanzienlijke nadelen heeft. Er zal dan ook naar andere besparingsaanpakken moeten worden gekeken.

3.2 Beleidsvarianten met betrekking tot de saneringskeuze

De werkgroep is nagegaan op welke wijze de kosten van saneringen van verontreinigde locaties op aanvaardbare wijze kunnen worden teruggebracht. Daartoe zijn met name de afwegingssystematiek voor de keuze van de saneringsmaatregelen en de daarbij geldende normstelling bezien. Zowel het formele beleidskader als de uitvoeringspraktijk zijn onderzocht. Tussen het formele afwegingskader en de wijze waarop dit kader de laatste jaren in de uitvoeringspraktijk wordt gehanteerd blijken verschillen te bestaan, terwijl ook in sommige gevallen het formele kader te rigide wordt toegepast. Dit heeft bijgedragen tot een onjuiste beeldvorming over de ruimte binnen de WBB en de keuze van het te bereiken saneringsresultaat. Door de afwegingssystematiek aan te passen kunnen in meer of mindere mate kostenverlagingen worden gerealiseerd. Deze aanpassingen tasten de normstelling niet aan, er wordt met de huidige normstelling anders omgegaan. Twee beleidsvarianten zijn ontwikkeld: een zgn. milieurendement-variant en een zgn. gebruiksrendement-variant. De varianten hebben ook betekenis voor de aanpak van diffuse verontreiniging.

3.2.1 Huidige beleid en gegroeide uitvoeringspraktijk

Hoe hoog de kosten van het saneren van een verontreinigde locatie uitvallen is behalve van de gehanteerde doorgaans arbeidsintensieve en specialistische saneringstechnieken ook afhankelijk van de mate waarin de verontreiniging wordt verwijderd. Het weghalen van de laatste hoeveelheden verontreiniging vergt veelal verhoudingsgewijs de meeste uitgaven. Naarmate een locatie verdergaand wordt gesaneerd neemt het aantal potentiële gebruiksmogelijkheden of gebruiksfuncties van de bodem toe. Een geheel geschoonde grond is multi-inzetbaar, is multifunctioneel. Multifunctionaliteit is in het bodemsaneringsbeleid uitgangspunt. Op grond van de WBB dient dit beginsel bij preventie en bij sanering van nieuwe bodemverontreiniging gehandhaafd te worden en dient bij saneren van oude verontreiniging gestreefd te worden naar herstel van de functionele eigenschappen van de bodem voor mens, plant of dier. Alleen onder bepaalde locatiespecifieke omstandigheden kan van deze saneringsdoelstelling worden afgeweken en kunnen maatregelen worden genomen, die leiden tot isoleren, beheersen en controleren van de verontreiniging. Om voor WBB-financiering in aanmerking te komen dient deze zgn. IBC-variant sober en doelmatig te zijn.

IBC-saneringen zijn vooral bij grotere verontreinigingen substantieel goedkoper qua (initiële) investeringen maar vergen doorgaans wel in beginsel eeuwig durende nazorg, die permanent exploitatie-, onderhouds- en vervangingskosten met zich meebrengt.

De saneringsdoelstelling voor IBC-varianten moet tenminste worden afgestemd op het huidige gebruik. Flexibiliteit in de uitvoering in de vorm van fasering, deelsanering of tijdelijke beveiliging is toegestaan. In de uitvoeringspraktijk worden ook andere zgn. tussenvarianten gehanteerd, waarbij de saneringsdoelen anders worden ingevuld. Sobere IBC-varianten maken niet steeds de vervuilde locatie weer voldoende bruikbaar, beoogde functiewijziging van de bodem vraagt extra maatregelen en de herstelvariant is vaak te duur. Om financiële knelpunten op te heffen en saneringen te versnellen zijn lagere overheden op uitvoerend niveau er daarom de laatste jaren toe over gegaan de saneringsdoelstelling meer af te stemmen op het gewenste gebruik. Bedoelde tussenvarianten in het middengebied tussen multifunctionele sanering en sobere en doelmatige IBC-maatregelen maken soms forse besparingen mogelijk. Deze besparingen hebben betrekking op het in meer of mindere mate niet verwijderen van immobiele verontreiniging. Bij mobiele verontreiniging vindt thans nog geen systematische kosteneffectieve sanering plaats. Niet alleen wordt in de huidige afwegingssystematiek geen onderscheid gemaakt tussen mobiele en immobiele verontreiniging, maar ook zijn er uitvoeringstechnische problemen die per geval van bodemverontreiniging worden benaderd. De noodzakelijke gecombineerde aanpak van gevallen is eerder uitzondering dan regel.

Binnen het wettelijk kader zijn deze tussenvarianten de facto legitiem. De WBB mikt niet exclusief op terugsaneren tot schone grond maar gaat uit van een bij amvb in te kaderen afwegingsruimte tussen herstel van de multifunctionaliteit en IBC-maatregelen. In de huidige afwegingssystematiek wordt als eerste stap een vergelijking gemaakt tussen het herstelalternatief en het meest sobere en doelmatige IBC-alternatief. Als daartoe op grond van locatiespecifieke factoren aanleiding is, worden vervolgens in een iteratief proces de uiteindelijk te nemen saneringsmaatregelen bepaald. Alle (tussen-)saneringsvarianten in het IBC-spectrum zijn dan mogelijk. Gewenst toekomstig gebruik blijft in de afweging echter buiten beschouwing voor zover financiering krachtens de WBB aan de orde is.

Interessant is de vraag, of de hierboven geschetste benadering wezenlijk verschilt met die in andere landen. Daarom is een vergelijking gemaakt met de saneringsdoelstellingen en risicobeoordelingsmethoden in het buitenland. Tussen de beschouwde landen, inclusief ons land, blijken verschillen te bestaan in het hanteren van potentiële of actuele risico's, maar er zijn geen principiële verschillen tussen de gehanteerde risicoberekeningsmethodieken. Wel geldt dat in sommige landen meer "worst case" aannamen over sommige blootstellingsroutes worden gedaan dan in Nederland, hetgeen de vergelijking van normen en criteria bemoeilijkt. De meeste landen hanteren een procedure, waarbij generieke normen worden gecombineerd met locatiespecifieke risicobeoordeling. In alle onderzochte landen wordt de uiteindelijke saneringsdoelstelling gerelateerd aan het huidige danwel toekomstige gebruik. Ten algemene kan worden geconstateerd, dat de verschillen in benadering tussen Nederland en het buitenland niet substantieel zijn en dat de beleidsvernieuwing in de meeste onderzochte landen in dezelfde richting gaat.

3.2.2 Milieurendement-variant

De werkgroep heeft met het oog op het goedkoper maken van saneren een beleidsvariant vastgesteld die functiegericht en locatiespecifiek saneren formeel mogelijk maakt en waarbij de afweging door het bevoegd gezag van de alternatieve tussenvarianten in het middengebied of "speelveld" tussen herstelsanering en sobere IBC-maatregelen geschiedt op basis van milieurendement en kosteneffectiviteit. Het rendement van de saneringsmaatregelen uit milieu-oogpunt wordt centraal gesteld. Dit betekent dat de afweging moet leiden tot het vaststellen van het uit milieu-oogpunt meest wenselijke en kosteneffectieve saneringsresultaat. Om die reden wordt de variant aangeduid als milieurendement-variant.

De voor de locatie relevante saneringsvarianten in het hele speelveld worden afgewogen met het gewenste (huidig dan wel beoogd) bodemgebruik als maatgevend bij de beoordeling. Het te bereiken saneringsresultaat van de verschillende saneringsalternatieven wordt door het bevoegde gezag getoetst op aanvaardbaarheid van de risico's van na de sanering achterblijvende concentraties verontreinigende stoffen. In de afweging van de alternatieven zal een optimum moeten worden gezocht tussen het verder dan het uit milieuoogpunt minimaal noodzakelijke verlagen van de risico's, het milieurendement van de maatregelen en de kosten ervan. Daarbij staat een zo hoog mogelijke bodemkwaliteit voorop. Dat betekent in de praktijk, dat bijvoorbeeld de eigenaar van een verontreinigd bedrijfsterrein niet alle verontreiniging behoeft te verwijderen maar wel zoveel als zonder onevenredige kostenstijging kan geschieden teneinde ook gevoeliger functies als kantoren, wonen zonder tuin of recreatie zonder hersaneren te realiseren.

De mate waarin toepassing van de milieurendement-variant tot goedkoper saneren zal leiden kan verschillen. De besparingsmogelijkheden ten opzichte van het formele beleid zijn evident. Met name ten opzichte van toepassing van de herstelvariant zal veel besparingswinst kunnen worden geboekt. In relatie tot de huidige saneringspraktijk, waarbij een aantal provincies en gemeenten reeds tussenvarianten realiseren, is deze winst kleiner. Het zal van de mate waarin het aantal tussenvarianten toeneemt afhangen of er voor de bodemsaneringsoperatie als geheel sprake zal zijn van een aanmerkelijke kostenverlaging. In par. 3.2.4 is een tentatieve inschatting gemaakt van de mate waarin toepassing van de variant kan leiden tot kostenverlaging.

Van de milieurendement-variant kan met betrekking tot het opheffen van de stagnatie in de bodemsanering een impuls uitgaan. Het voorgestelde beslismodel maakt het mogelijk naast milieu-overwegingen ook de diverse maatschappelijke en economische belangen en eisen integraal in de (rendements-)afweging te betrekken. Er kan derhalve in actuele situaties waarin stagnatie optreedt voortgang worden geboekt gebaseerd op strikt functiegericht saneren en op ruimere mogelijkheden voor kostenverlaging.

Tegenover genoemde voordelen staan ook nadelen. Deze zijn verbonden aan de restconcentraties aan verontreinigde stoffen die na de sanering in de bodem achterblijven. Restconcentraties kunnen beperkingen stellen aan grondverzet op de locatie. Na de sanering alsnog te ontgraven verontreinigde grond zal gereinigd of gestort moeten worden buiten de locatie. De waarde van de grond is afhankelijk van de aanwezigheid van restconcentraties, de verkoopmogelijkheden zijn dat eveneens. Bij functiewisseling in de toekomst zal in geval van overgang naar een gevoeliger functie een nieuwe sanering nodig zijn. Dit kan extra kosten betekenen ten opzichte van een verdergaande sanering ineens. Deze beperkingen nemen toe naarmate de restconcentraties hoger zijn. Bij de huidige saneringspraktijk van tussenvarianten zijn dergelijke beperkingen overigens ook aan de orde.

3.2.3 Gebruiksrendement-variant

Het alternatieve beslismodel van de milieurendement-variant leidt tot saneringsuitkomsten in het gehele onderscheiden speelveld. Toepassing van het begrip milieurendement kan daarbij leiden tot een verdergaande risicoreductie dan door de initiatiefnemer van de sanering als wenselijk of noodzakelijk wordt geacht en tot een groter beslag op diens beschikbare financiële middelen. Het (economische) belang dat deze heeft bij de sanering wordt door het bevoegde gezag meegewogen met andere belangen, maar staat niet voorop of is niet doorslaggevend. De ondernemer ervaart, dat het afwegingsproces gestuurd wordt vanuit de milieuhygiënische invalshoek en dat bedrijfseconomische aspecten onvoldoende aan bod komen. De ondernemer is gewend om bij bedrijfsbeslissingen de afweging te maken tussen de hoogte van de investering, het te verwachten rendement en de risico's op het mislukken van de investering. Deze afweging wordt in het bodembeleid dat aan de ondernemer wordt gepresenteerd onvoldoende gemaakt. Een en ander geldt ook voor de saneringen die ingebed zijn in maatschappelijke processen en waar samenloop met andere activiteiten aan de orde is, zoals bij projectontwikkeling.

Tegen die achtergrond heeft de werkgroep een beleidsvariant ontwikkeld waarbij het afwegingsproces bij de initiatiefnemer(-s) van de sanering wordt gelegd. Bij de opstelling van het saneringsplan geldt de voorwaarde, dat tenminste teruggesaneerd wordt tot het uit milieu-overwegingen minimaal vereiste. Meer risicoreductie gaat derhalve verder dan dit niveau en zal afhankelijk zijn van het belang van de saneerder om meer gebruiksmogelijkheden te creëren. **Het is dan zaak de** voor meer risicoreductie in te zetten middelen in beeld te brengen: welke extra gebruiksmogelijkheden zijn realiseerbaar tegen welke kosten. Centraal in de afweging staat **derhalve de vraag:** is het meerdere haalbaar en betaalbaar. Om die reden wordt de beleidsvariant aangeduid als gebruiksrendement-variant. Deze variant houdt in de praktijk in, dat bijvoorbeeld de eigenaar van een verontreinigd bedrijfsterrein zoveel verontreiniging laat weghalen, dat de milieurisico's behorende bij het huidig gebruik weer toelaatbaar zijn, tenzij hij het in zijn belang acht - bijvoorbeeld om de verkoopwaarde van het terrein te verhogen - om meer verontreiniging

te verwijderen. In geval later een gevoeliger functie voor de bodem moet worden gerealiseerd is hersanering aan de orde.

De belangrijkste verschillen met de milieurendement-variant zijn, dat het "speelveld" slechts facultatief betreden wordt, verplicht is het niet, en dat milieurendement geen zelfstandig afwegingscriterium is. De milieu-opbrengst is de resultante van de toepassing van het criterium "haalbaar en betaalbaar". Het bevoegd gezag beoordeelt bij het toetsen van het saneringsplan de aanvaardbaarheid van de restrisico's gegeven het gewenste bodemgebruik en faciliteert de saneerder bij de beoordeling van de kosten van de saneringsmaatregelen in relatie tot de gebruiksmogelijkheden.

Van de invoering van de gebruiksrendement-variant zal in vergelijking met de milieurendement-variant een groter effect op vermindering van de stagnatie kunnen uitgaan. Substantieel goedkopere saneringen zijn mogelijk en toegestaan, mits het minimaal vereiste risiconiveau wordt gerealiseerd. Door de voorgestelde aanpak zal het maatschappelijk draagvlak aanzienlijk kunnen worden vergroot. In par. 3.2.4 worden op dezelfde wijze als voor de milieurendement-variant de kostenconsequenties in beeld gebracht.

Zijn de genoemde voordelen van de onderhavige beleidsvariant uit oogpunt van gebruiksrendement groter dan van de milieurendement-variant, de nadelen zijn dat ook. In een groter aantal (sanerings)gevallen zullen hogere restconcentraties in de bodem achterblijven, die bij wisseling in de toekomst naar een gevoeliger functie alsnog zullen moeten worden verwijderd. Dit beïnvloedt de waardestijging van de grond en de verkoopmogelijkheden van het terrein in negatieve zin, hetgeen voor de saneerder overigens reden kan vormen toch verdergaand te saneren.

3.2.4 Vergelijking van de diverse opties

Om een goed beeld te krijgen van de betekenis van de twee ontwikkelde beleidsvarianten zijn deze navolgend vergeleken met (voortzetting van) het huidige formele beleid. Daarbij is ook de mogelijkheid van voortzetting van de gegroeide beleidspraktijk als optie in de vergelijking betrokken. De drie opties zijn bezien op een aantal uiteenlopende aspecten.

Multifunctionaliteit

De beleidsvarianten verschillen op twee belangrijke punten met het formele beleid en de beleidspraktijk. In de eerste plaats wordt in het afwegingsproces niet langer uitgegaan van "multifunctioneel saneren, tenzij", maar wordt uitsluitend de aanvaardbaarheid van het te bereiken saneringsresultaat (het wegen van de saneringsvarianten) beoordeeld. Hierbij staat functiegericht saneren van de locatie voorop. In de tweede plaats komt de thans nog voorgescreven aanvangsstap in het afwegingsproces te vervallen. Omdat niet meer wordt uitgegaan van "multifunctioneel saneren tenzij" is het in de eerste fase van het proces in kaart brengen van zowel een herstelvariant als een sobere en doelmatige IBC-variant overbodig geworden. Daarmee kan tevens een versnelling van het onderzoeksproces worden bereikt.

Rol van het bevoegd gezag

In de huidige situatie toetst het bevoegd gezag aan de hand van het voorgelegde saneringsplan of er sprake is van locatiespecifieke omstandigheden en of volledige vergoeding van de kosten van saneringsmaatregelen krachtens de WBB nodig respectievelijk mogelijk is. Bij toepassing van de ontwikkelde beleidsvarianten wordt de rol van het bevoegd gezag een andere. Bij de milieurendement-variant toetst deze de voorgestelde maatregelen volgens een vaste systematiek waarin milieurendement en kosteneffectiviteit afwegingscriteria zijn. Bij de gebruiksrendement-variant wordt in eerste instantie alleen getoetst of aan minimumeisen is voldaan. Aanvullende maatregelen zijn immers facultatief. Worden aanvullende maatregelen voorgesteld dan worden deze door het bevoegd gezag beoordeeld op verhoging van de gebruiksmogelijkheden van de bodem.

Kostenreductie

De werkgroep is nagegaan - en heeft daartoe berekeningen laten uitvoeren - in welke mate de ontwikkelde beleidsvarianten tot een verlaging van de kosten van de bodemsaneringsoperatie kunnen leiden in vergelijking met zowel het huidige beleid als de huidige uitvoeringspraktijk. In de praktijk wordt zoals eerder is aangegeven (par. 3.2.1) door sommige bevoegde gezagen in verschillende situaties reeds afgeweken van volledige verwijdering van de verontreiniging als primaire saneringsdoelstelling. Ten algemene kan met betrekking tot het kostenaspect worden opgemerkt, dat bij de twee beleidsvarianten in vergelijking met het formele beleid en de saneringspraktijk systematisch de kosteneffectiviteit in het afwegingsproces wordt betrokken.

Bij het berekenen van de kostenverschillen moet een onderscheid worden gemaakt tussen immobiele en mobiele verontreiniging. Bij immobiele verontreiniging spelen humane en ecologische blootstellingsrisico's die in meer of mindere mate moeten worden weggenomen. Bij mobiele verontreiniging spelen daarentegen vooral verspreidingsrisico's. De afweging om in meer of mindere mate verspreidingsrisico's weg te nemen vergt andere criteria. Primaire overweging is een kosteneffectieve verwijdering van de mobiele verontreiniging. De kosteneffectiviteit kan worden beïnvloed door introductie van gebiedsgericht beleid waardoor een zekere tolerantie ingebouwd kan worden voor verspreiding van verontreinigingen (mits gecombineerde onttrekking van verontreinigd grondwater plaatsvindt) en door het verruimen van de eisen voor de lozing van opgepompt verontreinigd grondwater op rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Bij immobiele verontreiniging is sprake van een variabele kostenreductie naar rato van de verwijdering van de verontreiniging. De bandbreedte in mogelijkheden voor kostenreductie is daarmee groter dan voor mobiele verontreiniging. Bij dit type verontreiniging vormen de lozingskosten een vast besparingspercentage tegenover een variabel percentage voor het verminderd onttrekken van grondwater. Ten aanzien van de gepresenteerde uitkomsten van het onderzoek zij benadrukt dat waar cijfers over kosten en kostenbesparingen worden vermeld deze louter een indicatieve waarde hebben en vooral bedoeld zijn om trendmatige verschillen weer te geven.

Bij de berekeningen is gebruik gemaakt van het eerder gepresenteerde taartdiagram (par. 3.1). Daarbij bepaalt de verhouding tussen mobiele en immobiele verontreiniging per taartpunt de kosten van de te treffen saneringsmaatregelen. Aangenomen is, dat de vanwege verspreiding urgent te saneren ernstige bodemverontreiniging wordt gedomineerd door mobiele verontreiniging en de vanwege humane en ecologische blootstellingsrisico's bij huidig en toekomstig gebruik urgent te saneren ernstige bodemverontreiniging door immobiele verontreiniging. Worden de kosten van de saneringsoperatie conform huidig beleid op 100% gesteld dan resulteren de volgende kostenreductiepercentages.

Kostenreductie ten opzichte van huidig beleid (in %)

	immobiele verontreiniging	mobiele verontreiniging
huidige praktijk	10-20	5-10
milieurendement-variant	35	35
gebruiksrendement-variant	60	40

Tussen de milieurendement-variant en de gebruiksrendement-variant is verschil in de mate van kostenbesparing. Deze is echter op voorhand moeilijk precies in te schatten. Niet bekend is welke risicoreducties c.q. mate van verwijdering van de verontreiniging in de praktijk zullen worden gerealiseerd. Daarom is ervoor gekozen beide varianten te beschouwen als resp. de bovengrens en de ondergrens van een bandbreedte van mate van verwijdering van verontreiniging, resulterend in bovenaangegeven percentages kostenverlaging. De varianten zijn ook toepasbaar op diffuse verontreiniging in de zin dat de aan dit type verontreiniging verbonden jaarlijkse beheerslasten omlaag kunnen worden gebracht.

Gecombineerd kosteneffect

Onderzocht is ook wat het effect van de onderhavige drie opties zou kunnen zijn op de kosten van de bodemsaneringsoperatie, uitgedrukt in miljarden. Tevens is op voorhand uitgegaan van een zekere probleemreductie in de zin dat de gevallen van thans ernstige bodemverontreiniging die nu maar ook in de toekomst niet urgent te saneren zijn (taartpunt 6) alsmede de gevallen van niet-ernstige bodemverontreiniging (taartpunt 7) niet zullen worden gesaneerd, althans niet met WBB-middelen. Het op deze wijze terugbrengen van de omvang van saneringsoperatie levert op zich een besparing op van circa 20 miljard op het in hoofdstuk 2 aangegeven totaal van circa 100 miljard. Worden vervolgens op het resterende deel (80%) van de kosten (60% urgente gevallen, de taartpunten 1,2 en 3, en 20% bij bestemmingswijziging urgent wordende gevallen, de taartpunten 4 en 5) de drie opties "losgelaten" dan ontstaat het volgende, indicatieve besparingsbeeld. Voortzetting van de huidige praktijk in de omvang zoals die zich thans voordoet leidt tot een extra kostenbesparing van circa 10 miljard en daarmee tot een totale reductie van circa 30 miljard. Toepassing van de milieurendement-variant betekent een extra verlaging van circa 28 miljard en daarmee tot een totale kostenreductie van circa 48 miljard. Toepassing van de gebruiksrendement-variant levert een extra besparing op van circa 40 miljard en daarmee een totale probleemreductie van circa 60 miljard. Uit de rekenexercitie resulteren tevens de gewogen gemiddelde besparingspercentages van de drie opties: 10% voor voortzetting huidige praktijk,

35% voor de milieurendement-variant en 50% voor de gebruiksrendement-variant. Benadrukt zij, dat de berekende kostenreducties vooral een bandbreedte van besparingsmogelijkheden weergeven.

Tijdsdimensie

De twee ontwikkelde beleidsvarianten ten aanzien van de saneringskeuze bieden, gegeven de daaraan gerelateerde besparingsmogelijkheden, het volgende perspectief voor wat betreft de duur van de saneringsoperatie. Zijn bij de optie voortzetting van de huidige praktijk nog drie generaties (van circa 25 jaar elk) betrokken bij de saneringsoperatie in plaats van vier generaties bij voortzetting van het huidige formele beleid, bij toepassing van de milieurendement-variant zijn dat er twee, terwijl introductie van de gebruiksrendementvariant het mogelijk maakt de operatie ruim binnen twee generaties af te ronden. Daarbij moet het afronden van de operatie niet in absolute termen worden geïnterpreteerd. Immers, de nu of bij bestemmingswijziging niet-urgente ernstige bodemverontreiniging is niet aangepakt evenmin als de niet-ernstige bodemverontreiniging. Dat is uiteraard het gevolg van de door de werkgroep gehanteerde, hierboven aangegeven benaderingswijze. Bovendien zal in de gesaneerde bodem in meer of mindere mate verontreiniging aanwezig blijven, zij het in concentraties die vanuit milieuoptiek nog als aanvaardbaar zijn aan te merken. Deze restconcentraties kunnen bij functiewisseling van de locatie in de toekomst aanleiding vormen tot aanvullende saneringen en daarmee tot extra kosten die vermeden hadden kunnen worden als bij de eerste sanering verdergaand was gesaneerd.

De tijdsduur van de saneringsoperatie wordt mede bepaald door het draagvlak in de maatschappij voor de bodemsanering. De versoepeling van de eisen ten aanzien van het saneringsresultaat die bij de twee ontwikkelde beleidsvarianten aan de orde is kan dat draagvlak versterken. Maar of dat in de praktijk zal geschieden is ook afhankelijk van de mate waarin de elders in de rapportage geformuleerde voorstellen worden omgezet in flankerend beleid.

Schematische weergave

De diverse aspecten en voor- en nadelen van de twee ontwikkelde beleidsvarianten en de optie voortzetting huidige praktijk zijn in onderstaand schema globaal en in kwalitatieve termen weergegeven en afgezet tegen voortzetting van het huidige formele beleid.

	huidige praktijk	milieurendement-variant	gebruiksrendement-variant
<u>kenmerken</u>			
saneringsdoel	deels herstel multifunctionaliteit IBC-sanering en tussenvarianten mogelijk	functiegericht saneren	functiegericht saneren
afwegingsgrondslag	maximaal saneringsresultaat of minder	meer dan minimaal saneringsresultaat	minimaal saneringsresultaat of meer (facultatief)
rol bevoegd gezag	o maximum als referentie o toetsen van locatiespecifieke omstandigheden om af te wijken van maximum	o minimum voorschrijven o toetsen aanvullende maatregelen volgens vaste afwegingssystematiek	o minimum toetsen o beoordelen aanvullende maatregelen op verhoging gebruiksmogelijkheden bodem
<u>gevolgen</u>			
besparingseffekt	+	+++	++++
aanvullende sanering bij functieverandering	-/+	-	--
stagnatievermindering	geen	+	++
tijdsduur saneringsoperatie	+	++	++

Nadere uitwerking

Beide beleidsvarianten dienen nader te worden uitgewerkt, zowel voor wat betreft de operationele aspecten als de consequenties voor wet- en regelgeving. Daarbij gaat het niet alleen om de saneringsregeling van de WBB, maar ook om het Stortbesluit bodembescherming en het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming en aangrenzende regelgeving als opgenomen in hoofdstuk 10 Afvalstoffen uit de Wet Milieubeheer. De varianten verschillen substantieel op enkele saneringsinhoudelijke punten en ten aanzien van de rol van het bevoegd gezag, maar sluiten elkaar niet wezenlijk uit. Daarom beveelt de werkgroep aan, dat er bij de uitwerking naar wordt gestreefd het beste van beide varianten te combineren tot een nieuwe variant die een substantiële beleidswijziging belichaamt. Tevens wordt aanbevolen de uitwer-

king zo spoedig mogelijk ter hand te nemen omdat de versoepeling van de regelgeving waarvoor wordt geopteerd tot het moment van inwerkingtreding kan leiden tot een afwachtende opstelling bij saneringsbeslissingen.

3.3 Verwachtingen met betrekking tot goedkopere saneringstechnieken

Besparingen op de saneringskosten kunnen niet alleen worden bereikt door versoepeling van de regelgeving ten aanzien van het te bereiken saneringsresultaat (minder verre gaand saneren), maar ook door het goedkoper realiseren van het te bereiken resultaat. Vragen zijn, of de bestaande saneringstechnieken zodanig kunnen worden ingezet dat kostenbesparingen mogelijk zijn en of op middellange termijn (10 jaar) technologische doorbraken zijn te verwachten waardoor bodemsanering aanzienlijk goedkoper kan worden. De werkgroep heeft deze vragen voorgelegd aan deskundigen van het Nederlands Onderzoeksprogramma Biotechnologische In-situ Sanering (NOBIS) dat met financiële steun van het rijk een kennisinfrastructuur voor (in-situ) bodemreiniging opzet. Het oordeel van deze deskundigen is in de navolgende beschouwingen verwerkt.

Ontwikkeling van bestaande reinigingstechnologieën

Het is niet te verwachten, dat de op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde bodemkwaliteitseisen zullen worden verscherpt. De inspanningen terzake van de technologie-ontwikkeling zullen zich vooral richten op optimalisatie van bestaande technieken en ontwikkeling van technologieën die goedkopere alternatieven bieden dan de huidige methoden. Hoofdtechnologieën zijn de ex-situ technieken (de verontreinigde grond wordt uit de bodem gehaald en op de locatie of elders gereinigd) en de in-situ (biologische) technieken. De ex-situ reiniging kan thermisch, chemisch/fysisch of biologisch geschieden. De technologische ontwikkeling van de reeds redelijk uitontwikkelde markt van thermische reiniging heeft geen prioriteit. Er is al een duidelijke verlaging van de kostprijs gerealiseerd. Investeren in technologische ontwikkeling van chemisch/fysische-technieken en biologische reinigingstechnieken in een potentieel groeiende markt kan leiden tot een verlaging van de reinigingskosten van tientallen procenten. Voor biologische ex-situ reiniging kunnen op middellange termijn (binnen 5 jaar) resultaten worden verwacht, voor chemisch/fysische is de ontwikkelingstermijn langer (5 à 10 jaar). Over het volume van de besparingen valt thans geen uitspraak te doen, omdat onvoldoende gegevens bekend zijn over de marktaandelen van deze technieken en de verschuivingen daarin in de toekomst.

Ter vermijding van hoge kosten voor ontgraving, transport en ex-situ reiniging van verontreinigde grond worden sinds een tiental jaren biologische technieken ontwikkeld voor het in de bodem (in-situ) reinigen. Deze zijn in beginsel kostenconcurrerend ten opzichte van de ex-situ technieken. De resultaten zijn echter nog niet bevredigend vanwege de complexiteit van afbraakprocessen en heterogene bodemcondities. Met het investeren in de ontwikkeling van deze technieken en het toepassen daarvan in een kosteneffectieve saneringsaanpak kunnen naar verwachting uiteindelijk aanzienlijke besparingen worden bereikt. Deze besparingen hebben niet alleen betrekking op de directe saneringskosten, maar ook op de soms hoge bijkomende kosten van sloop, herstel van bebouwing en bedrijfsstoringen die door de keuze van in-situ sanering kunnen worden vermeden. De potentiële besparing op de directe kosten bij in-situ sanering belooft tientallen procenten. Het zal van het te realiseren marktaandeel afhangen hoe groot de absolute kostenvoordelen zullen zijn. Dit marktaandeel zal zich ontwikkelen ten koste van de biologische ex-situ technieken en beperkt blijven tot die combinaties van grond en verontreini-

ging die zich voor in-situ reinigingstechnieken lenen.

Extensieve toepassing van in-situ technieken

De aanpak van urgent te saneren ernstige bodemverontreiniging en van sanering van ernstige verontreiniging op locaties waar bouwactiviteiten moeten plaatsvinden moet vaak op relatief korte termijn effect sorteren. Dat vraagt om toepassing van ex-situ technieken of van intensieve biologische in-situ processen. Aanmerkelijke beïnvloeding van de procescondities in de bodem is dan bij de in-situ benadering nodig, hetgeen in belangrijke mate bepalend is voor de kosten ervan. Verontreinigingssituaties waarbij saneringsmaatregelen minder snel effect behoeven te sorteren, bieden de mogelijkheid van toepassing van extensieve biologische in-situ reiniging. Deze is gericht op geleidelijke afbraak van de verontreiniging, waarbij gebruik gemaakt wordt van het natuurlijk reinigende vermogen van de bodem. Daarbij worden effecten bereikt op termijn van vijf tot tientallen jaren. Deze aanpak vraagt om gedegen kennis van bodemprocessen die thans nog in zeer onvoldoende mate aanwezig is. Met de extensieve biologische in-situ aanpak kan in sommige gevallen een potentiële reductie van meer dan 50% van de saneringskosten worden gerealiseerd. Het betreft hier een marktsegment - een deel van de locaties met ernstige verontreiniging waarvan de sanering niet-urgent is en locaties waarvan de sanering om ecologische redenen urgent is - dat nu deels niet tot de actuele markt behoort, maar wel een aanzienlijke omvang heeft. Voorwaarde is dat tijdig met de aanpak van deze verontreinigingen wordt begonnen omdat de behandeling lang duurt. De complexiteit van de processen en het ontwikkelen van adequate meetinstrumenten leiden ertoe, dat een effectieve toepassing van de onderhavige technologie meer dan tien jaar zal vergen.

3.5 Conclusies

De omvang van de saneringsproblematiek in de orde van grootte van 100 miljard (de eveneens substantiële problematiek van vervuilde waterbodems en diffuse verontreiniging is daarin niet opgenomen) vraagt om herziening van de regelgeving ten aanzien van het te bereiken saneringsresultaat van verontreinigde locaties. Twee alternatieven zijn daarbij denkbaar die beide kunnen leiden tot een aanzienlijke verlaging van de kosten van zowel de saneringen afzonderlijk als van de bodemsaneringsoperatie in totaliteit. In het afwegingsproces volgens de lijnen van de milieurendement-variant wordt een optimum gezocht tussen een zo groot mogelijke verbetering van de bodemkwaliteit en de daarmee gemoeide kosten. Bij toepassing van de gebruiksrendement-variant wordt het aan de saneerder overgelaten of deze verdergaande maatregelen wil nemen dan het uit milieu-optiek minimaal noodzakelijke, gegeven het door hem beoogde gebruik. Aanbevolen wordt bij de verdere uitwerking van de alternatieven te komen tot een synthese tussen beide.

Substantiële besparingen op de kosten van sanering zijn voor bepaalde typen verontreiniging ook te bereiken met het ontwikkelen en toepasbaar maken van nieuwe saneringstechnieken.

Resultaten op dat gebied zijn echter pas op langere termijn te verwachten.

4. Creëer meer marktdynamiek

4.1 Inleiding

De beleidsalternatieven die in hoofdstuk 3 zijn beschreven zullen het draagvlak voor bodemsanering bij marktpartijen vergroten. Een betere aansluiting op ruimtelijke en economische ontwikkelingen wordt mogelijk. Dit laat onverlet, dat ook op het vlak van de financiering van saneringen meer mogelijkheden moeten worden gecreëerd om de integratie van bodemsanering in maatschappelijke processen te bevorderen. Daartoe is door de werkgroep nagegaan op welke wijze het huidige financieringsstelsel vanwege het rijk kan worden verbeterd, welke financiële stimulansen kunnen worden ingebouwd en hoe financiële verantwoordelijkheid kan worden gespreid c.q. meer kostendragers kunnen worden betrokken bij saneringen. Navolgend wordt op deze vragen ingegaan. De opties die de werkgroep aandraagt en die verder zullen moeten worden uitgewerkt beogen een vernieuwing van het financiële kader voor de bodemsanering.

Met het oog op spreiding van financiële verantwoordelijkheden is effectivering van juridische verantwoordelijkheden noodzakelijk. De mogelijkheid tot een zekere mate van dwang nu of in de toekomst is essentieel om bedrijven en andere saneerders tot sanering aan te zetten. Voor het creëren van meer marktdynamiek en het versnellen van de bodemsaneringsoperatie zal het huidige juridisch-dwingende kader voor saneringen verder moeten worden verbeterd. Daarbij gaat het om het scheppen van een samenhang in een pakket van positieve en negatieve prikkels. Op termijn moeten de positieve prikkels afnemen en de negatieve toenemen, voor zover mogelijk nu reeds wettelijk vastgelegd. Ook voor de aanvaardbaarheid en haalbaarheid van wijzigingen in het juridisch instrumentarium is de samenhang met andere voorstellen van belang. De (toekomstige) negatieve prikkels dienen al geloofwaardig te zijn c.q. de contouren van een "valbijl" te hebben op het moment dat de positieve prikkels worden ingezet. De werkgroep presenteert in dit hoofdstuk een aantal opties voor verbetering van het juridisch instrumentarium.

4.2 Opties voor wijziging van financieringsystematiek en instrumenten

4.2.1 Financieringsystematiek in de huidige situatie

De financiering vormt een centraal knelpunt waar het gaat om stagnatie bij de bodemsanering. In de WBB is ten opzichte van de Interimwet bodemsanering (IBS) de nadruk gelegd op het verleggen van de (financiële) verantwoordelijkheid voor de aanpak van de bodemsanering van de overheid naar veroorzakers/locatie-eigenaren en belanghebbenden. In dat verband is het juridisch instrumentarium uitgebreid waarmee het bevoegd gezag partijen tot sanering kan aanzetten. Ter stimulering van sanering in eigen beheer zijn drie financiële faciliteiten gecreëerd: twee kredietregelingen met overheidsgarantie gericht op vergroting van de liquiditeitsruimte van bedrijven ten behoeve van bodemsanering alsmede een co-financieringsregeling voor "on-schuldige eigenaren" (par. 4.2.3). Het beoogde effect van deze regelingen blijft echter vooralsnog uit. Ten algemene is de indruk dat de faciliteiten pas een rol gaan spelen als "steuntje in de rug", wanneer bedrijven anderszins voldoende motieven hebben om tot sanering over te gaan.

Vangnetbudget

Het beschikbaar stellen van middelen op grond van de WBB is aan strakke voorwaarden gebonden. Er kan thans alleen sprake zijn van overheidsfinanciering van saneringen vanuit het zgn. "vangnet"-budget van de WBB van circa 350 miljoen per jaar. Financiering geschiedt pas als private financiering niet haalbaar is gebleken en de milieu-urgentie van sanering aantoonbaar is. Voordat dat eerste is gebleken kan echter een lange tijd verstrijken met onderhandelingen en juridische procedures. Ook voorfinanciering met achteraf een beroep op WBB-gelden verloopt moeizamer door de voorwaarde de mogelijkheden van private financiering eerst te hebben uitgeput. Beperking van inzet van WBB-middelen tot milieu-urgente situaties kan stagnatie in ruimtelijke of economische ontwikkeling tot gevolg hebben. In die gevallen moet de betrokken overheid die belang heeft bij deze ontwikkeling trachten de noodzakelijke kostenverdeling buiten de WBB-financiering om tussen publieke en private partijen te realiseren en moet deze overheid een deel van de kosten voor zijn rekening nemen. Met het vangnetbudget kan onvoldoende worden ingespeeld op de dynamiek van de markt. Aan de andere kant is het juist aantrekkelijk voor partijen om te trachten de saneringskosten vanuit het vangnetbudget te laten dragen. Dit kan leiden tot ongewenst strategisch gedrag van marktpartijen.

Het doel en het vangnetkarakter van het WBB-budget laten formeel niet toe, dat, in het geval er wordt afgezien van herstel van de bodemkwaliteit en gekozen wordt voor een sobere en doelmatige IBC-aanpak, de kosten van extra saneringsmaatregelen die uitgaan boven een dergelijke aanpak teneinde de gewenste gebruiksmogelijkheden van de grond te realiseren, uit die middelen worden gefinancierd. De huidige of - na vervreemding van de grond - toekomstige gebruiker/eigenaar van de locatie dient derhalve de aanvullende maatregelen te financieren. Dit compliceert in een aantal gevallen het besluitvormingsproces, met name waar het gaat om samenloop van gebruikerswens en die van het openbaar bestuur om naar functiewijziging te streven.

4.2.2 Gemengde financiering

Integratie van de bodemsaneringsoperatie noodzaakt er toe bodemsanering te richten naar alle maatschappelijke behoeften. Dit betekent, dat de ruimtelijk-economische afwegingen in sterkere mate hun intrede doen in de urgentiesystematiek, het effectueren van juridische verantwoordelijkheden en het spreiden van financiële verantwoordelijkheden. De saneringsurgentie moet bijvoorbeeld, in het kader van de vraag of een locatie voor overheidsfinanciering in aanmerking komt, mede kunnen worden bepaald door de behoefte een terrein in gebruik te nemen (in aanvulling op de milieuhygiënische overwegingen). Wijziging van de huidige urgentiesystematiek is derhalve nodig, met een doorwerking in het juridisch instrumentarium, bijvoorbeeld het geven van een onderzoeks- of saneringsbevel.

Het is met het huidig instrumentarium gezien de maatschappelijke behoefte aan het snel uitvoeren van projecten in verband met ruimtelijke en economische ontwikkelingen, niet altijd mogelijk het beginsel de "vervuiler betaalt" en het eigenaarsrisico voldoende tot hun recht te laten komen. Voorts is los van de tijdsdruk in een aantal gevallen voor een deel van de verontreiniging geen veroorzaker meer aan te wijzen. Ook komt het voor, dat een deel van de verontreinigde terreinen in handen is van eigenaren, die het als onredelijk ervaren, indien zij

voor de kosten van verontreiniging moeten opdraaien die veroorzaakt is door anderen waarmee zij geen enkele relatie hebben. Vastgesteld kan worden dat er grenzen zijn aan de individuele verantwoordelijkheid. De praktijk, waarbij gemeenten zich genoodzaakt zien tot kostendeling op basis van "belang bij planontwikkeling", geeft een indicatie van de maatschappelijke realiteit van gemengde financiering van de aanpak van de erfenis aan bodemverontreiniging.

Drie beginselen

Sanering en ontwikkeling van verontreinigde locaties vergt gezamenlijk optreden van financiers (rijk, gemeenten, private partijen). Doel is om de locaties voldoende snel geschikt te maken voor het gewenste gebruik. Dit kan bereikt worden door het vergroten van het financiële draagvlak, het effectueren van verantwoordelijkheid van partijen en het zo rendabel mogelijk inzetten van de middelen. Voorgesteld wordt een gemengd stelsel van financiering te introduceren, waarin een aantal beginselen figuren. Voorop staat de individuele verantwoordelijkheid ingevolge het beginsel "de vervuiler betaalt". Dit strekt zich uit tot partijen die direct of indirect bij de veroorzaking zijn betrokken en hun opvolgers. Ten tweede speelt hier het beginsel van het eigenaarsrisico. De eigenaar heeft de lusten en moet de lasten dragen. Hij moet onder meer zorgen dat zijn zaak geen schade aan anderen toebrengt. Waar deze beginselen niet te operationaliseren zijn, komt het profijtbeginsel in beeld: wie profijt of belang heeft bij de sanering betaalt mee. Het eerste beginsel legt een verantwoordelijkheid bij partijen die in een relatie tot de oorzaak van het probleem staan, het tweede bij die partijen die in relatie staan tot de zaak die een risico vormt en het derde legt een relatie naar het belang bij de oplossing van het probleem.

Onder ogen moet worden gezien, dat het effectueren van bovenvermelde individuele verantwoordelijkheid uitvoeringslasten meebrengt en het draagvlak voor de bodemsanering onder druk zet. Indien daardoor de individuele verantwoordelijkheid niet kan worden geoperationaliseerd, zou moeten worden getracht om collectivisatie van de verantwoordelijkheid te realiseren via branche -en doelgroepafspraken en -financieringsregelingen. Voorts moet worden geaccepteerd, dat het regelmatig nodig zal zijn om tot een vergelijk te komen waarbij niet minutieus ieders verantwoordelijkheid in kaart is gebracht.

Publiek-private financiering

Overheidsmiddelen worden gericht ingezet om de private partijen te faciliteren bij de door hun te verrichten activiteiten en als aanvulling op de private financiering. De middelen worden specifiek ingezet om maatschappelijk en beleidsmatig gewenste ontwikkelingen te stimuleren en daarbij wordt een zo groot mogelijk rendement van de middelen nagestreefd. In concreto: bevorderen van de werking van de markt en opheffing van maatschappelijke stagnatie.

Het is in deze van belang de tijdsdimensie erbij te betrekken: naarmate de tijd meer verstrijkt zal de individuele verantwoordelijkheid steeds minder bij de veroorzaker (onder meer ten gevolge van verjaring, overlijden van personen en opheffing van rechtspersonen) en steeds meer bij de eigenaar kunnen worden geëffectueerd. Door de financieringsvoorwaarden voor saneerders in eigen beheer in de tijd afnemend aantrekkelijk te maken en uiteindelijk aan een horizon te verbinden, worden deze saneerders gestimuleerd nu initiatieven te nemen en wordt voorkomen dat de kosten in de toekomst naar de overheid verschuiven.

WBB-budget en sectorale budgetten

Het hierboven gestelde pleit ervoor de financieringssysteem voor bodemsanering te wijzigen. Het vangnetkarakter van het WBB-budget ondergaat dan verandering, het wordt meer toegespitst op het milieubelang. De overheidsfinanciering van bodemsanering wordt zo veel mogelijk ondergebracht in specifieke sectorale financiële regelingen van de overheid, waarmee tot uiting komt, dat bodemsanering onderdeel uitmaakt van andere maatschappelijke activiteiten. Bezien moet worden of de desbetreffende budgetten hierin kunnen voorzien. Ook zullen de toekenningscriteria moeten worden aangepast. Indien deze specifieke geldstromen zouden worden onttrokken aan de huidige WBB-middelen en de gelden ook beschikbaar zouden komen voor niet-milieu-urgente gevallen, die van belang zijn vanuit ruimtelijk-economische optiek, zou bij gelijkblijvend budget verdringing optreden ten koste van saneringen die urgent zijn op grond van milieu-overwegingen.

In onderstaande figuur is aangegeven hoe wijziging van de overheidsfinancieringssysteem mogelijk gestalte zou kunnen krijgen. Beoogd wordt om met dezelfde hoeveelheid overheidsmiddelen een groter aandeel private financiering te realiseren en aldus een multiplier effect te bewerkstelligen. De wijze waarop de specifieke financiering van bodemsanering zou kunnen plaatsvinden, zal nader moeten worden uitgewerkt. Mogelijkheden die de revue zijn gepasseerd zijn generieke of specifieke subsidie of een tenderregeling (par. 4.2.4 en 4.2.5).

4.2.3 Bodemsaneringsfonds

Een volgende optie die een wijziging van het financieringsstelsel betekent is de vorming van een privaat bodemsaneringsfonds met als primair doel een versnelling van de aanpak van saneringen teweeg te brengen en stagnatie te verminderen. Versnelling heeft niet alleen een gunstig effect op het revitaliseren van binnensteden, van landelijk gebied en oude industrieterreinen. Ook heeft versnellen tot doel het afkalven van het draagvlak voor sanering in eigen beheer te stoppen. Complement van een afkalvend draagvlak is immers, dat het de druk om de saneringen uit overheidsmiddelen te financieren kan doen toenemen. De gedachte aan een fonds voor de bodemsanering is gebaseerd op de bestaande mogelijkheden van voorfinanciering en ook andere faciliteiten van het Nationaal Restauratiefonds (NRF) voor monumenten. Het NRF droeg tien jaar geleden bij aan de oplossing van overeenkomstige problemen bij de monumentenrestauratie. Subsidies werden wel toegezegd maar pas na vele jaren uitbetaald. Ondertussen verslechterde de onderhoudstoestand van het monument en werd de restauratie steeds duurder. De faciliteit van voorfinanciering van het NRF maakt het mogelijk restauraties eerder te doen plaatsvinden. Het NRF stelt door het rijk in de toekomst toegezegde subsidiebedragen direct aan de betrokken partij beschikbaar. Het gaat daartoe als private instelling een lening aan bij een bank. De rente over deze lening wordt betaald door de betrokken partij. De lening wordt afgelost op het moment dat de subsidie daadwerkelijk binnenkomt.

Het bodemsaneringsfonds zou in analogie met het NRF kunnen worden opgezet als een landelijk opererend particulier fonds en kunnen worden ondergebracht bij een grote financiële instelling die ook in belangrijke mate de vulling van het fonds voor zijn rekening zou moeten nemen. Hiervoor zijn ook andere modaliteiten denkbaar bijvoorbeeld een faciliteit voor regionaal gespreide bankvestigingen. De functie van een bodemsaneringsfonds is tweeledig:

- het eerder effectief laten zijn van overheidsmiddelen door voorfinanciering van in de toekomst beschikbare WBB-gelden en andere middelen zoals EU-gelden of FES-gelden ten behoeve van bodemsanering;
- het tegen lage rente uitlenen van geld, waarbij een gunstig rentetarief op verschillende wijze kan worden bereikt: rentesubsidie, erkenning als groen beleggingsfonds, inspelen op de belangen van de financiële instelling.

Mogelijke andere functies die het fonds zou kunnen vervullen betreft het vervullen van de rol van opdrachtgever bij saneringen en/of het afdekken van financiële restrisico's of van kosten verbonden aan aanvullende saneringsmaatregelen die bij een functiewisseling in de toekomst van de gesaneerde locatie noodzakelijk zijn.

Van het element van voorfinanciering kan een groter effect worden verwacht op het eerder doen plaatsvinden van saneringen in eigen beheer dan van het rente-subsidie-element, indien die rentesubsidie niet meer dan bijvoorbeeld twee procentpunten van die rente zou vergoeden. Ondanks een rentebijdrage zal de saneerder naast de hoofdsom van de saneringskosten toch nog met rentelasten worden geconfronteerd die de totale saneringskosten verhogen. De beslissing van een ondernemer om tot in principe onrendabele investering in bodemsanering over te gaan wordt voornamelijk bepaald door andere factoren dan de hoogte van de kosten. Pas wanneer bodemsanering deel uitmaakt van een groter investeringsplan of wanneer sprake is van bedrijfsspecifieke belangen bij een gesaneerde bodem zal tot bodemsanering worden overgegaan en ontstaat een financieringsbehoefte.

Een speciale financiering zal op zichzelf dan ook onvoldoende zijn om bedrijven over te halen tot vrijwillige sanering. Een bodemsaneringsfonds kan evenwel een effectief instrument zijn, wanneer het wordt opgezet als onderdeel van een breed samenhangend pakket maatregelen voor individuele saneerders, branches en andere doelgroepen. Een organisatorische koppeling van het fonds aan een bodemsaneringsontwikkelingsmaatschappij (BOSOM, zie hoofdstuk 5) kan mogelijk voordelen bieden. Bedoeld pakket zal gelijktijdig van kracht moeten worden en ook voor langere termijn duidelijkheid verschaffen. In de verdere uitwerking van de optie van fondsvorming zal onder meer aandacht moeten worden besteed aan de omvang van het fonds, de wijze van vulling en het karakter ervan (namelijk een fonds op private grondslag). Indien financiële instellingen worden ingeschakeld voor de kredietverlening op commerciële basis zullen deze zelf hun funding verzorgen. Het eventueel in te stellen fonds heeft betrekking op de omvang van de rijksbijdragen (vangnetgelden, rentesubsidie, cofinanciering). Ook de verkenning van de mogelijkheden bodemsanering te erkennen als activiteit waarin groene beleggingsfondsen mogen beleggen (par. 4.2.4) is met betrekking tot een fonds van belang.

4.2.4 Financiële faciliteiten

Het huidige instrumentarium van het bodemsaneringsbeleid leunt zwaar op negatieve prikkels. Aanvulling met positieve financiële prikkels kan een signaal zijn voor en een gunstig effect hebben op het activeren van derden om toch maar tot sanering over te gaan, zeker als deze prikkels tijdelijk zijn en onderdeel vormen van een totaalpakket. De werkgroep heeft diverse opties onderzocht terzake van financiële en fiscale faciliteiten.

Cofinancieringsregeling

De huidige cofinancieringsregeling voor "onschuldige eigenaren" van verontreinigingslocaties is ter voorkoming van concurrentievervalsing en vanwege het ontbreken van een wettelijke basis zodanig opgezet, dat er geen sprake is van een subsidieregeling. De initiatiefnemer en het bevoegde gezag sluiten een samenwerkingsovereenkomst waarin de werkzaamheden en de financiering worden geregeld. Tenminste een deel van de sanering wordt door derden in eigen beheer uitgevoerd. In de praktijk komen deze overeenkomsten ondermeer vanwege juridische aspecten en problemen met de draagkrachtbeoordeling niet of slechts moeizaam tot stand. Overwogen kan worden de cofinancieringsregeling met behoud van de voorwaarde van onschuldig eigenaar om te zetten in een subsidieregeling met een vastgesteld budget en met duidelijke zoveel mogelijk geobjectiveerde toekenningscriteria (bijvoorbeeld de ontstaansdatum van de verontreiniging) en een beperkte aanmeldingsperiode. Aan de regeling dient nadrukkelijk een tijdshorizon te worden gesteld (par. 4.2.1). Het toekennen van de bijdragen zou aan een afzonderlijke uitvoeringsinstantie kunnen worden opgedragen. Het effect van de regeling zou kunnen worden versterkt door complementair te bepalen, dat na afloop van de werkingstermijn de mogelijkheid van het doen van een beroep op de uitzonderingsgronden terzake van aansprakelijkheid voor onschuldige eigenaars vervalt. Van dit dreigend perspectief gaat een extra prikkel uit om het saneren versneld aan te pakken.

Gekozen kan worden voor een generieke subsidieregeling, maar ook kan gedacht worden aan een tenderregeling. In regelmatig terugkerende rondes zouden gelden beschikbaar kunnen worden gesteld. In de tendercriteria kunnen bepaalde groepen of type projecten (bijvoorbeeld kleine) reeds worden uitgesloten en bijdragen worden gemaximeerd. De toekenning zou kunnen

plaatsvinden aan de hand van rendementscriteria, bijvoorbeeld het grootste milieurendement of de hoogste bijdrage aan de opheffing van stagnatie per toe te kennen overheids gulden. Ook kunnen elementen als clustering, innovatief karakter, maatschappelijk rendement een rol spelen. Voordeel van dit tendersysteem is dat aanvragers gestimuleerd worden tot creatieve oplossingen om zo het grootste rendement te realiseren. Een nadeel is dat aanvragers niet vooraf kunnen bepalen op welke bijdrage van de overheid zij kunnen rekenen.

Kredietgarantieregelingen

In 1993 zijn de twee bestaande kredietgarantieregelingen voor het bedrijfsleven, de regeling Bijzondere Financiering en de Borgstellingsregeling MKB, uitgebreid met faciliteiten voor sanering. Beoogd is bedrijven te faciliteren die kampen met liquiditeitsproblemen en overigens niet in aanmerking komen voor overheidsbijdragen. Aan de aan deze regelingen verbonden overheidsgarantie is een plafond gesteld van 2,4 miljard over tien jaar. Beide regelingen hebben tot nu toe niet het verwachte effect gehad. Ook hier speelt dat saneringen in eigen beheer thans vrijwel alleen plaatsvinden in het kader van een investering met een ander oogmerk dan bodemsanering. Aan een afzonderlijke rijksgarantie is in een dergelijke situatie bij de commerciële banken geen behoefte. Het aanvragen wordt als te lastig ervaren en de (geringe) provisie vormt een extra reden van de aanvraag af te zien. Ook is de bekendheid met de regeling gering. Slechts door het wegnemen van een aantal belemmeringen in de beide regelingen, door verbetering van het juridisch instrumentarium gericht op het aanzetten tot saneren (par. 4.3) en betere bekendheid met de regelingen door voorlichting aan intermediairs en adviseurs van het bedrijfsleven kan het beroep op de regelingen wellicht toenemen. De kredietfaciliteit zal pas een rol gaan spelen als er voldoende saneringsmotieven zijn.

Afschaffen leges voor planbeoordeling

Het heffen door GS en gemeenten als bevoegd gezag van in beginsel kostendekkende leges voor de goedkeuring van saneringsplannen blijkt in de praktijk drempelverhogend te werken voor saneerders in eigen beheer. Deze worden geconfronteerd met extra kosten. Het zonder meer afschaffen van de leges zal tot extra grote druk leiden op de apparaatskosten voor milieutaken van de provincies en gemeenten. Deze bedragen thans circa 35 miljoen per jaar, waarvan ongeveer tweederde deel uit het WBB-budget wordt gefinancierd. Het resterende deel, circa 11 miljoen per jaar, komt uit leges. Het verlies aan legesopbrengst zou kunnen worden gecompenseerd uit het WBB-budget. Wel leidt deze compensatie tot enige temporisering van saneringen, die uit het WBB-budget moeten worden gefinancierd. Verwacht kan echter worden, dat de maatregel tot verhoging van het rendement van het betreffende deel van de WBB-middelen zal leiden, zeker als ook deze faciliteit aan een tijdshorizon wordt gebonden.

4.2.5 Fiscale faciliteiten

De werkgroep heeft onderzocht of er ook op fiscaal terrein aangrijpingspunten zijn om de bodemsanering te stimuleren. Daarbij is een aantal mogelijkheden de revue gepasseerd. Deze mogelijkheden zijn door de werkgroep niet zozeer op zichzelf bezien als wel in samenhang met de overige instrumenten die in de rapportage aan de orde komen. Ze zijn getoetst op inpasbaarheid in het huidige belastingstelsel.

Additionele voorwaarde voor reservering saneringskosten door ondernemers

In het kader van de WBB wordt aan de ondernemer de mogelijkheid geboden om vooruitlopend op een sanering een kostenegaliseringsreserve te vormen. Ondernemers krijgen bij het maken van saneringsplannen te maken met verschillende overheidsloketten. Sommigen melden hun plannen eerst aan bij het bevoegd gezag en gaan pas daarna over tot het vormen van een fiscale voorziening voor de kosten. Er zijn echter ook ondernemers die eerst naar de Belastingdienst stappen en pas later (als de fiscus al enkele jaren een voorziening heeft toegestaan) naar het bevoegd gezag. Doordat veel inspecties een kostenegaliseringsreserve alleen toestaan, indien een saneringsplan nagenoeg vastligt en binnen zeer korte termijn zal worden uitgevoerd, is het voordeel voor de ondernemers beperkt. Het gebrek aan afstemming tussen Belastingdienst en bevoegd gezag zorgt verder voor veel onduidelijkheid voor de betrokken partijen. Van een nauwe samenwerking tussen het bevoegd gezag en de Belastingdienst kan naar het oordeel van de werkgroep een belangrijke impuls uitgaan. Daartoe zou aan fiscale reservering de voorwaarde kunnen worden gesteld, dat de ondernemer tenminste beschikt over een door het bevoegd gezag goedgekeurd plan van aanpak, dat vooruitloopt op het saneringsplan. Dit plan kan vervolgens een belangrijke rol vervullen als basis voor de beoordeling van de (omvang van de) fiscale reservering. Het bevoegd gezag zal de sanering daarna verder begeleiden en controleren. De Belastingdienst zal hierbij op de hoogte worden gehouden van de realisatie van de plannen. Op deze wijze zou aan de ondernemer zowel voor wat betreft de WBB als in fiscaal opzicht duidelijkheid kunnen worden geboden over de gevolgen van een voorgenomen sanering en kan deze in eerder stadium overgaan tot het reserveren van de voor sanering benodigde middelen.

Uitbreiding regeling groen beleggen

Een groenfonds is een kredietinstelling of een beleggingsinstelling die zich hoofdzakelijk bezighoudt met het verstrekken van kredieten aan of het beleggen van vermogen in projecten die in het belang van de bescherming van het milieu, waaronder natuur en bos (groene projecten). Ingevolge de groen-beleggenregeling is het dividend of de rente die een particulier ontvangt op zijn participatie in een groenfonds vrijgesteld van inkomstenbelasting. Particulieren kunnen derhalve genoeg nemen met een lager rendement. Het groenfonds kan hierdoor goedkope kapitaal verschaffen aan groenprojecten. Bodemsaneringsprojecten voldoen onder de huidige regeling echter niet zonder meer aan de vereisten om aangewezen te (kunnen) worden als groenprojecten, met name voor wat betreft de eisen "vernieuwend karakter" en "enig eigen rendement". Dit houdt tevens in dat een (nationaal) bodemsaneringsfonds (par. 4.2.2) niet zonder meer kan worden aangewezen als een groenfonds. De werkgroep acht de onderhavige mogelijkheid interessant genoeg voor nader onderzoek naar de mogelijkheid om bodemsanering, zonodig onder voorwaarden, onder de groenregeling te brengen.

Verlaging BTW-tarief bodemsaneringsactiviteiten en achterwege blijven BTW-heffing over rijksbijdragen aan saneringen

Bij ondernemingen die voor een deel van omzetbelasting vrijgestelde prestaties leveren, kan de verrekening van de betaalde BTW een probleem vormen. De fiscus zal in degelijke gevallen nagaan of de uitgaven voor sanering betrekking hebben op terreinen, die dienstbaar zijn aan het leveren van BTW-belaste prestaties. Is dit niet het geval dan is ook de aan derden betaalde BTW niet aftrekbaar. Een verlaging van het BTW-tarief voor prestaties inzake bodemsanering

van 17,5% naar 6% danwel een algehele vrijstelling (0%) kan op zichzelf een belangrijke bijdrage leveren aan de oplossing van de in de praktijk optredende problemen. Een bijkomend voordeel van een BTW-verlaging of -vrijstelling is, dat een dergelijke maatregel ook voor alle particuliere saneerders tot een vermindering van de uitgaven zal leiden. De onderhavige mogelijkheid is door de werkgroep positief beoordeeld, maar niet verder uitgewerkt. De Commissie "Vergroening van het belastingstelsel (Cie. van der Vaart) onderzoekt verlaging van het tarief voor bepaalde diensten met een positief milieu-effect waaronder bodemsanering. Vanwege de vele en uiteenlopende aspecten die aan de BTW-verlaging zijn verbonden verdient het aanbeveling de bevindingen van de Commissie eerst af te wachten.

Voorts heeft de werkgroep geconstateerd, dat in de praktijk behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over de BTW-gevolgen van bodemsanering en saneringssubsidies. Het gaat hierbij met name om de belastbaarheid van dergelijke subsidies en om de aftrek van de (voor)belasting op de uitgaven voor sanering. Indien een ondernemer naast BTW-belaste prestaties ook van omzetbelasting vrijgestelde prestaties levert, kan de ondernemer geconfronteerd worden met een beperking in de aftrek van voorbelasting op de kosten van onderzoek en sanering. Ditzelfde geldt voor particulieren en instellingen die geen ondernemer zijn in het kader van de Wet Omzetbelasting 1968. Opgemerkt zij dat de ondernemer vooraf de gewenste duidelijkheid kan verkrijgen door de concrete casus aan de fiscus voor te leggen. De voorlichting hieromtrent zal verbeterd moeten worden.

Heffen van een belasting over het in gebruik nemen van schone grond

Door de aankoop of wijziging van de bestemming van schone grond extra te belasten wordt het bouwen op schone grond duurder gemaakt. Indien een gemeente of een projectontwikkelaar toch besluit op schone grond te bouwen en derhalve de heffing moet betalen, kunnen deze inkomsten (uiteindelijk) worden aangewend om het bouwen op gesaneerde grond te stimuleren. Een heffing geeft allereerst een prikkel tot het ontwikkelen van verontreinigde terreinen en is daarnaast en op langere termijn geschikt om "resources" te beheren. Beleidsmatig maar ook economisch kleven aan de onderhavige optie echter aanzienlijke bezwaren. Een bestemmingsheffing op schone grond zal de prijzen van nieuwbouw doen stijgen, kan de ontwikkeling van de bouwsector nadelig beïnvloeden en staat ook haaks op het streven de overdrachtsbelasting te verlagen. Daarnaast past het "earmarken" van belastingopbrengsten voor specifieke uitgaven niet in de huidige begrotingssystematiek. Ook deze mogelijkheid is door de werkgroep niet verder gezien. De Commissie van der Vaart heeft deze al in onderzoek.

Aanpassing WOZ terzake van waardebepaling op grond van bodemverontreiniging

De hierboven aangeduide mogelijkheid van een bestemmingsheffing heeft betrekking op grondtransacties. Ook in stationaire situaties is in de belastingsfeer een middel denkbaar om saneringen te bevorderen. Per 1 januari 1995 is de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) in werking getreden. Gemeenten moeten bij de (economische) waardevaststelling rekening houden met een waardedrukkend effect van aangetoonde bodemverontreiniging. Voor de eigenaar van de onroerende zaak kan dit een extra reden vormen om (vooralsnog) niet tot sanering van de bodem over te gaan. Na sanering zal de eigenaar immers met belastingstijgingen worden geconfronteerd. In de Wet WOZ of in de belastingwetten die van de WOZ-waarden gebruik maken zou een bepaling kunnen worden opgenomen, dat bij de waardevaststelling

expliciet geen rekening dient te worden gehouden met genoemd waardedrukkend effect. Min of meer gelijkwaardig is een korting op het OZB-tarief voor schone grond (met schone grondverklaring in het kadaster).

Het beoogde effect zou reeds kunnen worden verwacht als wordt aangekondigd, dat een dergelijk systeem na een bepaalde periode zal worden toegepast. Gedurende die periode zou van beide maatregelen een signaal kunnen uitgaan, dat de overheid niet berust in een afwachtende houding van bedrijven en particulieren ten aanzien van de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie. Het bovenstaande zou echter wijziging van het uniforme waardebegrip in de Wet WOZ betekenen. Dit is zwaarwegend en complicerend. Voorts heeft dit gevolgen voor het huurwaardeforfait in de Wet op de Inkomstenbelasting 1964 die strijdig zijn met de thans bestaande opvattingen over het huurwaardeforfait. De aanwezigheid van bodemverontreiniging vermindert het gebruiksgenot van de woning en dient derhalve te leiden tot een lager huurwaardeforfait. Daarnaast is het nadelig zo kort na de invoering en het daadwerkelijk voor de heffing gaan gebruiken van de Wet WOZ een wijziging aan te kondigen. Tenslotte zij ook gewezen op het feit dat de maatregelen in de betreffende gemeenten tot een hogere totale waarde van het onroerende goed zouden leiden. Dat heeft onder bepaalde condities gevolgen voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Verhoging van de belastingcapaciteit betekent daling van deze uitkering.

Aftrek van saneringskosten voor particulieren

Een stimulans om een particulier te bewegen een bodemsanering uit te voeren is gelegen in het reduceren van de kosten. Indien de kosten aftrekbaar zouden zijn voor de inkomstenbelasting betekent dat in de meeste situaties voor de particulier een netto-kostenreductie gelijk aan de laatste belastingschaal. Dat is vooral van belang voor een aantal particulieren van deze groep, die worden geconfronteerd met excessieve kosten voor het opruimen van bodemverontreiniging ten gevolge van ondergrondse tanks. Een nadrukkelijk tijdelijke aftrekregeling voor particuliere huizenbezitters als onderdeel van de inkomsten en aftrekbare kosten in verband met de woning - min of meer vergelijkbaar met de tijdelijke aftrek voor groot onderhoud in de jaren tachtig - zou de huidige stagnatie bij de sanering van ondergrondse tanks (de zgn. actie BOOT) kunnen verminderen dan wel opheffen. Daarnaast zouden (bijdragen in) de kosten van onderzoek en sanering voor (ex-)bestuurders en (ex-)directeuren van geliquideerde veroorzakende bedrijven met bodemverontreiniging in alle gevallen als aftrekbare beroepskosten kunnen worden aangemerkt, hetgeen het tot stand komen van een vergelijk bij kostenverhaal kan vergemakkelijken.

Op basis van de huidige regelgeving zijn er evenwel geen mogelijkheden voor particulieren die onder zgn. "eigen woningregeling" vallen om kosten ten laste van het inkomen te brengen. Het huurwaardeforfait is uitdrukkelijk bedoeld als een nettoforfait. In feite wordt een jaarlijkse aftrek voor onderhoudsuitgaven toegekend op de bruto economische huurwaarde van de woning, gebaseerd op de langjarige gemiddelde werkelijke kosten. Het moment van de feitelijke uitgaven is in deze irrelevant. Dat belastingplichtigen met hogere onderhoudskosten dan waarmee forfaitair is rekening gehouden, een nadeel lijden, is door de wetgever onderkend en welbewust aanvaard. Analoog hieraan is een aftrekregeling voor andere saneringskosten dan in het kader van de actie BOOT evenmin een reële optie.

Resumé

Het geheel aan globaal onderzochte voor- en nadelen van de fiscale mogelijkheden overziend en met inachtneming van de uitgangspunten van de fiscale wetgeving acht de werkgroep - daargelaten de twee fiscale opties die door de Commissie van der Vaart worden onderzocht - ten aanzien van twee mogelijkheden aanleiding tot verdere uitwerking. Dat zijn: een additionele voorwaarde voor fiscale reservering van saneringskosten door ondernemers en uitbreiding van de regeling voor groen beleggen met bodemsaneringsprojecten. Nader onderzoek is nodig naar de effectiviteit, vormgeving, uitvoeringslasten en budgettaire aspecten ervan.

4.3 Verbetering van het juridisch instrumentarium

Om de verantwoordelijkheid voor saneren te effectueren is juridische regelgeving onmisbaar. Maatregelen ter verbetering van het juridische kader zullen zoveel mogelijk moeten aanknopen bij de momenten dat aandacht voor bodemvervuiling manifest of noodzakelijk wordt. Bij bedrijven zal dat het moment zijn waarop er andere activiteiten aan de orde zijn waarmee sanering in verband gebracht wordt of kan worden gebracht: modernisering of herstructurering van een branche, revitalisering van een bedrijventerrein, functiewijziging of functiebeëindiging of bedrijfspecifieke omstandigheden zoals overname, aan- of verkoop van terreinen, pacht of huur, kredietaanvragen of problemen met grondwatergebruik als gevolg van vervuiling. Bij particulieren zal dat in de praktijk meestal het moment van aankoop of verkoop van grond of woning zijn of van het bouwen of bestemmen. Op dergelijk tijdstippen dient het juridische instrumentarium er voor te zorgen dat zowel de individuele belangen als die van het collectief zo goed mogelijk tot hun recht komen.

De werkgroep heeft diverse mogelijkheden tot bedoelde verbetering onderzocht. Vier mogelijkheden acht de werkgroep realiseerbaar en effectief genoeg om verdere uitwerking aan te bevelen. Daarbij zou kunnen worden aangesloten bij de lopende evaluatie van de saneringsregeling in de WBB door de Evaluatie Commissie Wet Milieubeheer om te komen tot verdere stroomlijning en vereenvoudiging. Onderstaand worden deze vier opties nader uiteengezet.

Juridische regeling voor clustering van saneringsgevallen

Ervaringen met cluster- en branche-aanpak (onder meer Hollandse IJssel, Europoort-Botlek, SUBAT) leert dat een gezamenlijke aanpak van bodemverontreiniging grote financiële en andere voordelen biedt. Het juridisch instrumentarium gaat momenteel echter meer uit van een individuele aanpak. Dat bemoeilijkt het totstandbrengen van samenwerking teneinde de voordelen van clusteraanpak - geografisch/bedrijventerreinen, regio's of branchegewijs - uit te buiten (zie ook hoofdstuk 5). Door de volgende juridische maatregelen kan zowel het draagvlak in het veld als de organisatorische vormgeving van clustering van saneringsgevallen worden ondersteund:

- **clusterbeschikkingen:** het creëren van de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om beschikkingen of regelingen ten aanzien van clusters of branches als geheel uit te vaardigen;
- **clusterverplichtingen:** het creëren van middelen om onwilligen te dwingen toe te treden of financieel bij te dragen, zoals toetredingsplicht, algemeen verbindende verklaring van onderlinge afspraken, aanpassing van de regeling voor onteigeningsschadeloosstelling en het opleggen van een saneringsbevel aan meerdere partijen.

Met deze voorstellen kan de bodemsanering beter worden ingepast in andere maatschappelijke

activiteiten (stadsvernieuwing, revitalisering, herstructurering etc.). Uitvoeringslasten en ook het beslag op de algemene middelen kunnen worden teruggebracht. Vrijwillige onderlinge afspraken zullen naar verwachting makkelijker tot stand kunnen komen. Clustering vergt ook een verbetering van de organisatie, coördinatie en planning op overheidsniveau (zie ook hoofdstuk 5).

Regeling voor vervreemding/bedrijfsbeëindiging

Op het moment dat terreinen of bedrijven van eigenaar (of anderszins rechthebbende) veranderen, hebben verschillende partijen belang bij onderzoek van de bodemkwaliteit. Dat moment biedt aanknopingspunten om de bodemsanering te regelen, met name wanneer gelden beschikbaar komen die aangewend kunnen worden voor financiering van de sanering. Het huidig juridisch instrumentarium richt zich in eerste instantie op de veroorzaker en pas in tweede instantie op de eigenaar, waarbij deze in bepaalde gevallen niet aansprakelijk is te stellen. De kans bestaat dat de veroorzaker bij vervreemding uit beeld verdwijnt. Aan partijen - met doorgaans tegengestelde belangen - wordt geheel overgelaten op welke wijze zij aandacht aan bodemsanering besteden. Voorgesteld wordt te regelen dat:

- de verkoper verplicht is bij vervreemding een eenvoudig historisch onderzoek naar het gebruik van het terrein te overleggen;
- bij verkoop aan particulieren de aansprakelijkheid voor bodemverontreiniging niet kan worden uitgesloten;
- bij bepaalde risico-categorieën bij vervreemding bodemonderzoek en rapportage aan de overheid verplicht zijn;
- bij gebleken urgente sanering zowel de verkoper als de koper aansprakelijk zijn voor de saneringskosten;
- een vangnetbepaling wordt opgenomen waarmee ontwijkingsgedrag middels vennootschappelijke constructies of schijntransacties kunnen worden ondervangen.

Van deze maatregelen kan worden verwacht, dat in meer gevallen bodemonderzoek zal worden uitgevoerd, meer rekening zal worden gehouden met gebruiksbepalingen en zonodig sanering zal worden uitgevoerd. Voorkomen wordt dat terreinen vervreemd worden aan minder draagkrachtige partijen en kosten daardoor zouden verschuiven naar de overheid. Een soortgelijke regeling geldt thans in Vlaanderen en enkele staten van de VS. De voorstellen sluiten aan op markt tendensen. Het Instituut voor Bouwrecht zal binnenkort een rapport over een vervreemdingsregeling uitbrengen, zodat de nadere uitwerking van de maatregelen snel ter hand kan worden genomen.

Verbetering van het bevels- en verhaalsinstrumentarium

Het bevelsinstrumentarium kent een aantal onzekerheden en beperkingen die toepassing bemoeilijken. Aan het kostenverhaalsinstrumentarium kleven grotere beperkingen. Het uiteenlopen van beide is ongewenst en brengt risico's mee voor de toepassing van het saneringsbevel. In veel gevallen leidt het "vervuiler betaalt"-principe niet tot resultaat en komen de kosten bij de eigenaar terecht of bij een belanghebbende of de overheid. De oplossing zou kunnen zijn een administratief verhaalsrecht in het leven te roepen, waarmee de overheid de kosten kan verhalen op die partijen aan wie een saneringsbevel opgelegd kan worden of had kunnen worden, indien zij nog eigenaar waren geweest. Ten aanzien van de invorderingswijze zou zoveel mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van de fiscale organisatie en regelgeving. Voorts zou beter

omschreven moeten worden in welke gevallen een bevel wel en niet kan worden opgelegd en is het gewenst aan aantal mogelijkheden toe te voegen zoals een bevel tegen een "schuldige" grootaandeelhouder en een vangnetbepaling in geval van ontwijkingsgedrag.

Andere maatregelen zijn het openen voor derden van de mogelijkheid een beroep in te stellen tegen de weigering een bevel op te leggen en het geven van de bevoegdheid aan de minister van VROM in bepaalde gevallen zelf een bevel op te leggen, dit mede in verband met de clustering. Het gevolg van de genoemde verbetering van het instrumentarium kan zijn, dat meer bedrijven en eigenaren tot vrijwillige sanering overgaan. De overheid verwerft een sterkere onderhandelingspositie in relatie tot het bevorderen van een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling. Het beroep op algemene middelen kan verminderen. De wijzigingen vergen aanpassing van de WBB, van fiscale regelgeving en van de Algemene wet bestuursrecht.

De onderhavige wijzigingen zullen niet onomstreden zijn en zullen gepresenteerd moeten worden als onderdeel van eerder gememoreerd totaalpakket aan stimuleringsmaatregelen. Van belang is voorts, dat de bevelontvanger een goed regresrecht verkrijgt op diens voorganger of de veroorzaker (zie navolgend).

Verhaalsrecht voor eigenaar/gebruiker

Als gevolg van het tijdsverloop vanaf het ontstaan van de verontreiniging en vanwege bovenvermelde maatregelen zal steeds vaker een eigenaar geconfronteerd worden met bodemsaneringskosten. Er zijn voor de eigenaar slechts beperkte mogelijkheden om die kosten af te wentelen op voorgangers en veroorzakers. Verhaalsrecht bestaat thans alleen in gevallen waarin onrechtmatig is gehandeld jegens degene die schade lijdt of waarin sprake is van wanprestatie. Bij hen bestaat daarom de neiging een beroep te doen op de overheid voor die kosten waarvoor zij zelf niet aansprakelijk te stellen zijn danwel niets te doen hetgeen tot milieurisico's en stagnatie leidt. Voorgesteld wordt een regresrecht op te nemen in de WBB of in het Burgerlijk Wetboek dat het mogelijk maakt verhaal te krijgen op degene die (ook) een bevel had kunnen krijgen of dit zou hebben kunnen krijgen als hij nog eigenaar was geweest. Van de introductie van een dergelijk regresrecht gaat een duidelijk signaal uit dat het oogmerk van de overheid niet alleen is saneringslasten naar de eigenaren te verschuiven maar ook deze eigenaren een sterkere juridische positie te geven in het op hun beurt verhalen van de kosten op de vorige eigenaar of de veroorzaker.

4.4 Conclusies

Ter vergroting van het draagvlak voor bodemsanering bij marktpartijen en ter bevordering van de integratie van bodemsanering in maatschappelijke processen wordt voorgesteld het huidige financieringsstelsel te wijzigen. Ten aanzien van oude verontreinigingen wordt voorgesteld om uit te gaan van een gemengd stelsel van financiering. Een evenwichtige toepassing van het principe "de vervuiler betaalt", het eigenaarsrisico en het profijtbeginsel wordt nagestreefd, die op basis van gedeelde verantwoordelijkheid snellere en pragmatischer oplossingen mogelijk maakt. Overheidsmiddelen worden specifiek ingezet ter facilitering van private financiering. Het vangnetkarakter van de WBB-middelen wordt versterkt. Wel zullen daaruit middelen worden ingezet voor maatschappelijk urgente saneringen.

Daarnaast beveelt de werkgroep aan:

- de mogelijkheid nader te onderzoeken van een privaat bodemsaneringsfonds dat door middel van voorfinanciering en rentesubsidie een versnelling van de bodemsaneringsoperatie teweeg brengt;
- de cofinancieringsregeling en de kredietgarantieregelingen te verbeteren;
- de bestaande faciliteit voor fiscale reservering van middelen voor sanering door ondernemers van een aanvullende voorwaarde te voorzien die tijdiger reserveren van middelen mogelijk maakt en de regeling voor groen beleggen zo mogelijk uit te breiden met bodemsaneringsprojecten;
- het juridisch instrumentarium aan te vullen met een juridische regeling voor clustering van saneringsgevallen, een regeling voor vervreemding, verbetering van het bevels- en verhaalsinstrumentarium en een verhaalsrecht voor eigenaar/ gebruiker.

Bovenstaande voorstellen dienen uiteindelijk te resulteren in een samenhangend pakket van positieve en negatieve prikkels die meer marktwerking creëren en het gewenste multiplier effect sorteren. Het effect is afhankelijk van de precieze vormgeving van de voorstellen en het pakket en van de uitwerking in de praktijk.

5. Consequenties voor uitvoering en organisatie van de bodemsanering

Complexiteit van het proces

Allerwegen wordt omgaan met bodemverontreiniging en uitvoering van bodemonderzoek en bodemsanering mede in relatie tot overige maatschappelijke processen ervaren als een ingewikkeld proces. Enerzijds beschikken de probleemhebbers - de eigenaren of gebruikers van terreinen die worden geconfronteerd met bodemverontreiniging - maar ook hun adviseurs veelal niet over voldoende kennis omtrent alle aspecten die ermee samenhangen. Voor een deel is het ook een gevolg van onvoldoende toegankelijkheid van bestaande kennis en technologie.

Anderzijds is er bij de diverse uitvoerende overheidsinstanties onzekerheid en onduidelijkheid ten aanzien van de eisen die deze kunnen stellen, hun bevoegdheden en hun beleidsruimte.

Verschillende overheden zenden tegenstrijdige signalen uit en zelfs binnen een overheidsinstantie zijn er soms storende afwijkingen tussen de behandeling van zaken. De taken en verantwoordelijkheden van de betrokken overheidsinstanties, die beleidsbepaling, uitvoering, facilitering en handhaving betreffen maar ook feitelijke handelingen als bouwrijp maken en grondverzet, zijn niet altijd voldoende duidelijk georganiseerd. Dit kan leiden tot vertraging, verlies van draagvlak, inefficiency, belangenverstrengeling en misbruik.

Daarnaast brengt de gebruikelijke gevalsgewijze, individuele benadering van bodemonderzoek en sanering hoge uitvoeringslasten met zich mee. Gezamenlijke aanpak van saneringsgevallen die kostenvoordelen biedt, wordt onvoldoende gerealiseerd. En ten algemene wordt bodemsanering nog te weinig integraal en stelselmatig betrokken bij de planvorming en projectuitvoering ten behoeve van de verwerkelijking van maatschappelijke ambities. Het wordt nog te veel gezien als een afzonderlijke sectorale activiteit.

Vergroting van de doelmatigheid van uitvoering en organisatie van het bodemsaneringsbeleid kan bijdragen aan het rendement van de ingezette middelen. In het eerder vermelde thans lopende BEVER-proces wordt een en ander in brede zin opgepakt. Voor het landelijk gebied zal ten behoeve van een goede vertaling van de uitkomsten van BEVER naar de specifieke problematiek van natuur- en landinrichtingsprojecten een BEVER GROEN worden uitgewerkt.

Doelmatiger uitvoering

De beleidsvarianten die de werkgroep heeft ontwikkeld ten aanzien van het afwegingsproces met betrekking tot de vaststelling van de saneringsdoelstelling per locatie maken een betere afstemming mogelijk op de lokale behoefte en de concrete situatie. Verwacht kan worden dat deze aldus positief uitwerken op de uitvoering van het beleid. De grotere vrijheidsgraden die worden geboden in de vaststelling van het te bereiken saneringsresultaat trekken evenwel ook een wissel op het uitvoerend vermogen van de bevoegde gezagen. In de verdere uitwerking van de voorstellen zal dan ook terdege aandacht moeten worden besteed aan een zo doelmatig mogelijke opzet van bedoeld afwegingsproces. Zo zal een optimalisatiemodel moeten worden ontwikkeld waarmee risicogestuurd en functiegericht saneren mogelijk wordt. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid van een gebiedsgerichte (in aanvulling op gevalsgericte) aanpak die beter aansluit bij maatschappelijke processen. Actief bodembeheer en clusteraanpak bieden mogelijkheden tot geografische schaal-vergroting.

De ontwikkeling van een optimalisatiemodel past in een informatie-infrastructuur die provincies en gemeenten in gang hebben gezet in het kader van het streven naar zgn. actief bodembeheer. Het gaat hierbij om een proces dat de hele keten van preventie, beheer, onderzoek en registratie (en toegankelijk maken van bodemkwaliteitsgegevens van locatie en omgeving), sanering en nazorg omvat en gericht is op het creëren van de randvoorwaarden voor het omgaan met bodemverontreiniging. Dat is met name van belang voor het integreren van bodemsanering in andere activiteiten. Door bodemkwaliteit in een vroege dus eerdere fase van planontwikkeling mee te nemen, kunnen de noodzakelijke saneringsactiviteiten zo goed mogelijk (ruimtelijk) worden ingepast en in de tijd worden ingepland. Op deze wijze wordt samenloop van activiteiten bevorderd en worden kosten bespaard. Een en ander vergt afstemming van wet- en regelgeving, procedures en organisaties.

Doelmatiger organisatie

In het wegnemen van de kennisachterstand van probleemhebbers terzake van bodemsanering spelen onder meer BSB-stichtingen, bedrijfsmilieudiensten en innovatiecentra een nuttige rol. Deze zijn echter niet in staat om intensief aan grote projecten te werken. Dit leidt ertoe dat probleemhebbers zich vaak overgeleverd voelen aan adviesbureaus, aannemers en overheid. Onzekerheden zijn de keuze van de adviseurs, de te volgen procedures, de beoordeling van de ernst van het probleem, de aansprakelijkheid, de aard en de termijn van de te nemen maatregelen, de kosten en de risico's. De ondersteuning van saneerders in eigen beheer zou kunnen worden verbeterd door het "saneringsnetwerk" aan te vullen met een Bodemsaneringsontwikkelingsmaatschappij (BOSOM). Een dergelijke organisatie kan als intermediair tussen probleemhebbers, uitvoerders en overheden fungeren. Door bundeling van kennis en financiële middelen en clustering van de aanpak van gevallen kunnen belangrijke kostenvoordelen worden behaald. Bovendien kan een BOSOM administratieve lasten van de saneerder overnemen, zoals procedures richting overheid. Voorts kan een BOSOM risico's afdekken door buffering of samenwerking met verzekeraars.

Elders in de rapportage (par. 4.2.2) zijn een aantal voordelen genoemd van een particulier bodemsaneringsfonds. Het merendeel van deze voordelen kan ook door een BOSOM worden gerealiseerd, als een van de overheid onafhankelijke organisatie met een eigen dynamiek en veel kennis die de saneerder totaal financiering kan aanbieden. Een BOSOM en een fonds zouden elkaar goed kunnen aanvullen of zouden zelfs mogelijk in één organisatie kunnen worden ondergebracht. Daarnaast zou bezien moeten worden of de bundeling van kennis en ervaring in een BOSOM ter ondersteuning van saneerders maar ook van lagere overheden een landelijke danwel regionale structuur zou moeten krijgen.

Ook in andere context kan kennis en met name kennisontwikkeling door bundeling worden gestimuleerd. Door het eenmalige karakter van saneringen in eigen beheer is het zicht op het marktaanbod aan saneringstechnieken onvoldoende. De ontwikkeling van met name de markt van in-situ technieken verkeert nog in pril stadium. Voor betrokken ambtenaren van het bevoegd gezag is beoordeling van saneringstechnieken, die vaak nieuw voor hen zijn, bijzonder lastig. Er wordt dan al snel gekozen voor zekerheid, hetgeen veelal hogere saneringskosten kan betekenen. De werkgroep onderschrijft dan ook de aanbeveling van de Commissie Coördinatie en Cofinanciering Bodemonderzoek (de Cie. van der Vlist) over te gaan tot het instellen van een platform,

een Stichting Kennistransfer Bodem, waar (de ontwikkeling van) vraag en aanbod samenkomen. Beschikbare kennis op het gebied van de bodem zou op die wijze beter zijn weg kunnen vinden naar de potentiële gebruikers. Bovendien kan beschikbare fundamentele en strategische kennis praktische toepassing vinden.

Indien aldus de kennisontwikkeling meer vraaggestuurd wordt zal tevens de continuïteit van "research and development" (RenD) worden bevorderd. Tevens wijst de werkgroep op het belang van regionale of branchegewijze bundeling van de activiteiten ter beoordeling van de toepassing van de resultaten van onderzoek en ontwikkeling. Dit kan voordelen opleveren voor het ontwerpen van bijzondere saneringsconcepten voor specifieke verontreinigingssituaties waarbij clustering van gevallen of branchegewijze benaderingen ook uit kostenoptiek aan te bevelen is.

Conclusies

De voorstellen die dit rapport bevat kunnen een positief effect hebben op de uitvoering en organisatie van het saneringsbeleid. Veel zal echter afhangen van de wijze waarop de voorstellen in een vervolgfase nader worden uitgewerkt. Bodemsanering is bij uitstek een regionale problematiek, die om een regionale aanpak vraagt. Betrokkenheid bij de nadere uitwerking van de bevoegde gezagen is daarom een voorwaarde. Het BEVER-proces vormt de "setting" waarin aan deze voorwaarde wordt voldaan. Decentralisatie en heldere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en kwaliteitszorg is in dat proces een centraal uitgangspunt. Daarbij zal duidelijkheid moeten worden gecreëerd over de rol van de rijksoverheid. Deze zou zich moeten toespitsen op de vaststelling van een helder wettelijk kader en een heldere bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling, een meer op de markt afgestemde financieringsstructuur en uiteraard van een adequate handhaving en controle. Actief bodembeheer en kwaliteitszorg op decentraal niveau op basis van vereenvoudigde wet- en regelgeving kunnen leiden tot versnelling van de besluitvorming, een meer op de plaatselijke behoefte toegesneden besluitvorming en daardoor - uiteindelijk - tot de voorgestane integratie van bodemsanering in maatschappelijke processen.

Samenstelling van de interdepartementale werkgroep Bodemsanering

ir. G. Blom (voorzitter)	Directeur-Generaal Rijkswaterstaat Ministerie van Verkeer en Waterstaat
ir. F. Uit den Bogaard (secretaris)	Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
dr. J. Roels (adjunct-secretaris)	Directie Bodem Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. M. Akbasoglu	Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur Ministerie van Binnenlandse Zaken
drs. M. Brandenburg	Directie Financieel-Economische Zaken Ministerie van Verkeer en Waterstaat
mr. A.B. Holtkamp	Directie Bodem Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. M. Looze-van Iperen	Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
mr. R.G. Mazel	Kabinet van de Minister-President Ministerie van Algemene Zaken
drs. J.P.J.P. Menger	Rijksplanologische Dienst Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. F.H. von Meijenfelt	Directoraat-Generaal Economische Structuur Ministerie van Economische Zaken
A. Schuurmans	Centrale Directie Financieel-Economische Zaken Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
drs. J.G. Springer	Inspectie der Rijksfinanciën Ministerie van Financiën
ir. J.M.M. Tetteroo	Facilitaire Dienst Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Taakopdracht interdepartementaal beleidsonderzoek Bodemsanering

De omvang van de bodemverontreiniging in ons land en de beschikbare rijksmiddelen in verhouding tot de problematiek vormen, mede tegen de achtergrond van dreigende stagnatie van stedelijke ontwikkeling als gevolg van bodemverontreiniging, aanleiding het beleidsinstrumentarium te heroverwegen. Centraal zal staan een herdefiniëring van de positie van de rijksoverheid, die nog niet bieder van een "vangnet" is maar nog steeds de belangrijkste drager van de kosten van sanering. Verankering van bodemsanering in overige maatschappelijke processen vraagt een breed scala aan kostendragers en integratie van het bodemsaneringsbeleid in andere beleidsterreinen. Deze mogelijkheden doen zich onder andere voor bij ontwikkeling van (woning-)bouwlocaties, de economische ontwikkeling van steden, herstructurering van regio's en landinrichting.

In het onderzoek zal worden nagegaan hoe een verschuiving van overheids- naar marktdynamiek kan worden bewerkstelligd en hoe aan (mede-)financiering door andere maatschappelijke actoren/doelgroepen vorm kan worden gegeven. Een groter financieel draagvlak voor de aanpak van de bodemsanering kan bijvoorbeeld ook worden gerealiseerd door branchegewijze fondsvorming of een doelgroepgerichte aanpak zoals het Kabinet voor ogen staat bij de sanering van de voormalige gasfabrieksterreinen door en op kosten van de energiedistributiesector en de sanering van verontreinigde terreinen door en op kosten van NS, waaraan vanuit het Bodemsaneringsbudget slechts in geringe mate wordt bijgedragen. Intensivering van cofinanciering en PPS-constructies verdient eveneens aandacht. Ook zal worden gezien in hoeverre het wenselijk is het BTW-tarief voor bodemsaneringsactiviteiten te betrekken bij de werkzaamheden van de werkgroep "vergroening".

In het onderzoek wordt aangesloten bij de thans lopende beleidsvernieuwing bodemsanering, waarin onder meer de verhouding tussen de verschillende overheidslagen onder de loep wordt genomen. Ook worden in dat beleidsvernieuwingsproces taken en verantwoordelijkheden van overheden nader verduidelijkt en wordt de onderlinge samenwerking waar nodig bevorderd op een zodanige wijze dat de ruimte die de Wet bodembescherming biedt door het bevoegd gezag adequaat wordt benut.

Het onderzoek zal ook inzicht bieden in de wijze waarop binnen het kader van de Wet Bodembescherming flexibel kan worden omgegaan met de criteria en normeringen van de Wet (urgentie, streef- en interventiewaarden en locatiespecifieke omstandigheden). Doel daarvan is een milieuhygiënisch verantwoorde en tegelijk praktisch uitvoerbare bodemsanering mogelijk te maken, die inpasbaar is in overige maatschappelijke processen.

Het onderzoek dient te resulteren in beleidsvarianten gericht op een hoger maatschappelijk rendement van de beschikbare middelen voor bodemsanering. Het rapport geeft indicaties van toekomstige geldstromen, ook van derden.

Deelnemende departementen: VROM, EZ, AZ, Financiën, V&W, LNV en Biza

Overzicht van geraadpleegde rapporten

Basis van het onderzoek van de werkgroep is geweest de relevante wet- en regelgeving alsmede parlementaire stukken dienaangaande. Tevens is kennisgenomen van onder meer de volgende rapporten:

1. *Saneren zonder stagneren.*
Eindrapport van de werkgroep Bodemsanering, Den Haag, 1993
2. *Bodemsanering: met gezond verstand goede afspraken maken.* De toepassing van de aanbevelingen van de werkgroep Bodemsanering geëvalueerd.
Den Haag, 1996
3. *Inventarisatie problemen bodemsanering bedrijfsterreinen.*
Coopers & Lybrand, Utrecht 1996
4. *Evaluatie Saneringsregeling Wet bodembescherming, fase 1.*
Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, 1995
5. *Evaluatie Saneringsregeling Wet bodembescherming, fase 2.*
Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, 1996
6. *Eindrapport Financieringsconstructie Bodemsanering.*
NIBConsult B.V., 1996
7. *Bodemkennis toegepast. Naar een nieuwe samenwerkingsstructuur voor R&D op bodemgebied.*
Eindrapport van de Commissie Coördinatie en Cofinanciering geïntegreerd bodemonderzoek, 1996
8. *Actualisering omvang Nederlandse bodemverontreiniging.*
KAM Milieu-advies B.V. i.s.m. Iwaco B.V., Leusden/Rotterdam, 1996
9. *Buitenlandvergelijking bodemsaneringsbeleid.*
TAUW Milieu BV Adviesbureau, 1996.



GfS Now

